INICIAÇÃO À TEORIA DO ESTADO

José Pedro Galvão de Souza

INICIAÇÃO À TEORIA DO ESTADO

JOSÉ PEDRO GALVÃO DE SOUSA

A Teoria Geral do Estado tem sido ministrada nos cursos jurídicos como preparação ao Direito Constitucional e a outros ramos do Direito Público. Abrange aspectos filosóficos, sociológicos, históricos e estritamente jurídicos. Matéria tão complexa pode, por vezes, dificultar os estudantes. O Autor desta Iniciação *insiste sobre os princípios fundamentais e dá algumas noções históricas concernentes à formação do Estado moderno. Tendo o livro um caráter didático, não é, porém, de interesse exclusivo dos estudantes, pois versa temas políticos de palpitante atualidade, a cujo respeito cumpre esclarecer a opinião pública.*

EDITORA RT
REVISTA DOS TRIBUNAIS

INICIAÇÃO À TEORIA DO ESTADO

JOSÉ PEDRO GALVÃO DE SOUSA

Catedrático de Teoria do Estado na Faculdade Paulista de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, o Professor José Pedro Galvão de Sousa exerceu o magistério em vários outros institutos universitários. Atualmente leciona também Introdução ao Estudo do Direito na Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo e é professor visitante de Filosofia Política da Faculdade Livre de Filosofia Comparada de Paris.

Entre outros trabalhos, na matéria, publicou *Política e Teoria do Estado, Da Representação Política, O Totalitarismo nas Origens da Moderna Teoria do Estado* e *O Estado Tecnocrático.*

Uma edição da

EDITORA RT
REVISTA DOS TRIBUNAIS

Capa de Elisa Setti Riedel

Iniciação à Teoria do Estado

JOSÉ PEDRO GALVÃO DE SOUSA

Iniciação à Teoria do Estado

2.ª edição

revista pelo autor

EDITORA RT
REVISTA DOS TRIBUNAIS
SÃO PAULO — 1976

FICHA CATALOGRÁFICA
(Preparada pelo Centro de Catalogação-na-fonte,
Câmara Brasileira do Livro, SP)

S697i
2. ed.

Sousa, José Pedro Galvão de, 1912-
Iniciação à teoria do Estado. 2. ed. rev. pelo autor. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1976.
X + 173 p.

Bibliografia.

1. O Estado 2. Estado — Teoria 3. Política — Filosofia 4. Política — Teoria I. Título.

76-0478

CDD-320.101
-320.01
-320.1

Índice para catálogo sistemático:

1. Estado Ciência política 320.1
2. Estado Teoria : Ciência política 320.101
3. Política Filosofia 320.01
4. Política Teoria 320.01
5. Teoria geral do Estado Ciência política 320.101

Exemplar Nº 1271

Rua Conde do Pinhal, 78
01501 — São Paulo, SP
Julho de 1976



Composto e impresso nas oficinas da
EMPRESA GRÁFICA DA REVISTA DOS TRIBUNAIS S.A.,
Rua Conde de Sarzedas, 38, fone 33-4181, São Paulo, Brasil

Vão aqui reunidos artigos de uma série publicada há alguns anos no periódico Reconquista, *sob o título* "Roteiro de princípios", *devidamente revistos, com mais cinco capítulos, e um apêndice versando sobre a formação histórica do Estado moderno.*[1]

Nada melhor, para abrir este pequeno volume, do que as seguintes reflexões de Charles Beudant, em seu livro Le Droit Individuel et l'État: *"Uma sociedade pode ser grande e próspera apesar dos erros, mesmo graves, na ordem das ciências físicas: durante muito tempo, por exemplo, acreditou-se que o sol girava em torno da terra, o que não impediu a humanidade de registrar gloriosos anais. Ao contrário, se um erro desviar um país na ordem moral e política, será um desastre total: os povos que não aceitam a disciplina dos princípios acabam por sofrer cedo ou tarde a disciplina da força".*

1. São os seguintes os novos capítulos inseridos no presente volume:

IV — Nação e Estado

VIII — Estruturação do poder: formas de governo e de Estado, regimes políticos

XII — A limitação do poder político. Centralização e descentralização

XIII — O princípio de subsidiariedade

XV — As constituições políticas

Pareceu ao autor que a matéria aqui reunida seria de utilidade para os alunos de Teoria do Estado em nossos cursos jurídicos, fornecendo-lhes uma iniciação à filosofia da sociedade e do Estado. [2]

O agrado com que foi recebido o trabalho, esgotado em pouco tempo, é o motivo desta 2ª edição.

São Paulo, janeiro de 1976.

2. A Teoria Geral do Estado — *Allgemeine Staatslehre*, segundo a denominação usual entre os autores alemães — tem sido ministrada nas Faculdades de Direito como preparação ao Direito Constitucional e a outros ramos do Direito Público. Por isso mesmo, deve dar aos alunos certos princípios fundamentais de ordem filosófica, bem como noções históricas concernentes à formação do Estado moderno. A orientação metodológica varia com os diversos autores: Filosofia Política (J. Dabin), Sociologia Política (H. Heller) ou uma construção meramente jurídico-formal (H. Kelsen). Mais acertada, e, sobretudo, mais indicada para os estudantes, é a posição dos que conjugam todos estes aspectos, como o fazem Marcel de la Bigne de Villeneuve, Hans Nawiasky e Groppali.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO V

CAPÍTULO I

A SOCIEDADE E AS SOCIEDADES

1. Conceito de sociedade 1
   a) União de homens 1
   b) Fim comum 2
   c) Autoridade 2
2. As diferentes sociedades 3
3. A sociedade política 4
4. Estrutura da sociedade política 6

CAPÍTULO II

AS SOCIEDADES POLÍTICAS E A ORDEM NATURAL

1. Formação da sociedade política 7
2. Constituição histórica e constituição jurídica 8
3. Os grupos sociais e o Estado 10

CAPÍTULO III

O BEM COMUM, FIM DO ESTADO

1. Conceito de bem comum 14
2. O bem comum não é um fim em si, mas se subordina ao fim último do Homem 15
3. Conclusões preliminares e fundamentais 16
4. Conteúdo do bem comum 17
   a) Ordem jurídica 17
   b) Bens espirituais e materiais 17
5. Funções do poder político 18

CAPÍTULO IV

NAÇÃO E ESTADO

1. Tipologia das sociedades políticas 20
2. Caracterização da comunidade nacional 21
3. Relações entre Nação e Estado 25

CAPÍTULO V

DAS RELAÇÕES ENTRE O PODER ESPIRITUAL E O PODER TEMPORAL

1. Igreja e Estado 28
2. Um problema inelutável 29
3. Os princípios católicos 31

CAPÍTULO VI

A LEGITIMIDADE DO PODER POLÍTICO

1. Origem divina do poder 35
2. Título primitivo da aquisição do poder político 37
3. Títulos derivados da aquisição do poder 39
4. Legitimidade histórica 40

CAPÍTULO VII

AUTORIDADE E LIBERDADE

1. Antinomias do mundo moderno 43
2. A liberdade requer a autoridade 44
3. A autoridade, princípio da ordem 45
4. A verdadeira liberdade 46
5. A liberdade orientada para o bem 47
6. A liberdade e a natureza humana 48
7. Conclusões 49

CAPÍTULO VIII

A ESTRUTURA DO PODER: FORMAS DE GOVERNO E DE ESTADO, REGIMES POLÍTICOS

1. Formas de governo 52
2. Modalidades de monarquia e de república 56
3. Formas de Estado 60
4. Regimes políticos e ideologias 63

CAPÍTULO IX

A ORGANIZAÇÃO CORPORATIVA

1. Aspecto econômico 68
2. Aspecto político 72
3. Aspecto jurídico 74
4. Conclusão 75

CAPÍTULO X

O MUNICIPALISMO

1. Origens 77
2. O sentido do municipalismo 79
3. Municipalismo e ruralismo 80

CAPÍTULO XI

AS INSTITUIÇÕES REPRESENTATIVAS

1. A representação tradicional 82
2. O governo representativo nos Estados modernos 86
3. Confronto entre os dois sistemas 90
4. Algumas conclusões 94

CAPÍTULO XII

A LIMITAÇÃO DO PODER POLÍTICO CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

1. O poder legítimo é o poder limitado 96
2. O totalitarismo 99
3. O equívoco da separação de poderes 101
4. Centralização e descentralização 104

CAPÍTULO XIII

O PRINCÍPIO DE SUBSIDIARIEDADE

1. Atualidade de um princípio tradicional 107
2. A ação supletiva do estado 109
3. Aplicação do princípio 111
4. O princípio de subsidiariedade, a organização corporativa da sociedade e o federalismo 113

CAPÍTULO XIV

A COMUNIDADE DAS NAÇÕES

1. A interdependência dos Estados 116
2. A organização jurídica da comunidade das Nações através da História 118
3. A autoridade international e os organismos regionais 120

CAPÍTULO XV

AS CONSTITUIÇÕES POLÍTICAS

1. O regime constitucional 125
2. A constituição da sociedade 127
3. A constituição do estado 129
4. O constitucionalismo liberal 130
5. Direito constitucional e realidade constitucional 132

APÊNDICE

1. Da cidade antiga ao Estado moderno 136
2. A sociedade política medieval 141

3. Idade Média e Renascença 146
4. Conseqüências políticas do protestantismo 149
5. O aparecimento do Estado moderno 151
6. O poder absoluto e a centralização 154
7. Origens revolucionárias do Estado moderno 158
8. Do Estado liberal ao Estado totalitário 160

BIBLIOGRAFIA 167

CAPÍTULO I

A SOCIEDADE E AS SOCIEDADES

SUMARIO: 1. Conceito de sociedade — 2. As diferentes sociedades — 3. A sociedade política — 4. Estrutura da sociedade política.

1. CONCEITO DE SOCIEDADE

Tem-se definido a sociedade como união moral e estável de homens que buscam um fim comum sob a direção de uma autoridade.

Nessa definição podem ser destacados três elementos:

a) união de homens;

b) fim comum;

c) autoridade.

Examinemo-los em separado e brevemente.

a) União de homens

Somente os seres inteligentes são aptos para viver em sociedade. Animais há, como as abelhas, as formigas ou os castores, que vivem gregariamente, sem constituir uma verdadeira sociedade, pois

a sua união resulta de um impulso instintivo e cego, ao passo que a vida social, no sentido estrito, requer cooperação consciente e livre. Por isso, trata-se de uma união *moral*, isto é, procedente da inteligência e da vontade.

Mas nem todo conjunto de seres humanos forma uma sociedade. Este conceito não se aplica, por exemplo, a diversos homens reunidos num trem, aglomerados numa praça pública ou assistindo a uma competição esportiva. Para haver sociedade é preciso, ainda, que aquela união tenha certa duração no tempo, seja *estável*.

b) Fim comum

Tal união vem a se constituir para a consecução de uma finalidade comum a todos. Nisto está a razão de ser da sociedade, pois o homem por si só não pode alcançar tudo o de que precisa na vida, e os objetivos mais importantes da vida social devem beneficiar a todos.

c) Autoridade

Sabemos que, quando várias pessoas se reúnem para um determinado escopo, há freqüentemente divergências no tocante à escolha dos meios tendentes a realizar o desígnio de todos. Eis porque, numa coletividade, a cooperação só se torna efetiva quando alguém pode decidir e suas decisões são acatadas pelos demais. Aí está o papel da autoridade, fazendo convergir a atuação de todos para o bem geral.

2. AS DIFERENTES SOCIEDADES

Desde a família, que é a primeira e a mais natural das sociedades, encontramos toda uma seqüela de organizações através das quais se manifesta a sociabilidade humana, afirmada por Aristóteles e negada pelos devaneios de Rousseau. É, na verdade, o homem, como dizia aquele filósofo grego, um ser eminentemente social, começando por viver em pequenas comunidades e depois alargando a sua esfera de ação em círculos mais amplos da vida coletiva. Desta forma, partindo da família, e passando pelo município, as associações profissionais e outras de caráter econômico, as entidades culturais, os grêmios esportivos, chegamos até ao Estado.

Importa considerar que o homem está neste mundo de passagem, destinando-se a uma finalidade transcendente e superior aos objetivos temporais daquelas sociedades. Ele é um viandante na terra, criado para amar e servir a Deus e devendo preparar-se, na vida terrena, para ganhar a eterna bem-aventurança. Os meios para alcançar a salvação, encontra-os numa sociedade que estabelece um laço entre o céu e a terra: a Igreja.

Entre as sociedades organizadas no plano estritamente temporal, algumas são necessárias e impostas pela própria natureza. Tal é primordialmente o caso da família, necessária para a propagação do gênero humano. As diversas famílias devem viver reunidas numa sociedade de âmbito maior, que as protege e, quando preciso, ajuda.

Esta é a sociedade política, desde as primitivas tribos até as nações modernas. Com a multiplicação dos povos e de suas relações mútuas, na complexidade crescente da civilização, surge a comunidade das nações, reunindo os diversos Estados nacionais.

Outras sociedades são meramente voluntárias, e os homens são livres de pertencer a elas ou não, de fundá-las e dissolvê-las: sociedades comerciais, agremiações literárias, clubes recreativos, etc.

3. A SOCIEDADE POLÍTICA

Fixemo-nos especialmente na sociedade política. É esta uma sociedade global, cujo aparecimento ocorre depois de várias outras sociedades menores já se terem constituído, e cuja razão de ser está em manter a ordem, a segurança e a paz neste conjunto de agrupamentos, suprindo-lhes as deficiências, quando for o caso.

Se o homem isolado não é capaz de satisfazer a todas as exigências de sua natureza e às suas aspirações pessoais, da mesma forma esses agrupamentos se relacionam uns com os outros e devem ser completados pelo conjunto de todos eles, devidamente organizado. Donde a necessidade de uma entidade de ordem hierárquica superior, capaz de harmonizar e disciplinar tais relações, competindo-lhe realizar uma finalidade que escapa à órbita de ação das sociedades menores: a garantia de um clima de ordem, justiça,

harmonia e prosperidade, indispensável para que os homens venham a lograr sua felicidade temporal com o máximo possível de segurança.

Conseqüentemente, deve reconhecer-se à sociedade política uma dupla missão, a ser cumprida pela autoridade que a rege: 1. o estabelecimento e a manutenção da ordem, através da elaboração de normas jurídicas adequadas (função legislativa), da sua aplicação na solução dos conflitos de interesses (função judiciária), da vigilância e prevenção para evitar a violação das leis, o crime e a perturbação da paz pública (função policial) e da defesa do território e da sociedade contra a agressão externa (função militar); 2. o incremento da prosperidade pública, mediante subsídios fornecidos aos indivíduos e aos grupos na tarefa que a estes incumbe direta e imediatamente, de procurar os bens de que necessitam.

Note-se bem a diferença entre as duas modalidades de ação social aí assinaladas. A primeira — garantia da ordem jurídica — compreende uma série de funções que cabem precipuamente à sociedade política, isto é, ao órgão encarregado de organizá-la e dirigi-la. Assim, só o Estado pode ditar leis de ordem geral, manter serviços policiais, possuir forças armadas e arrecadar impostos ou tributos para acudir às despesas em que tudo isso implica. Quanto à segunda, porém, é uma ação complementar e supletiva, exercida pelo Poder Público, em nome da sociedade, para coadjuvar os particulares ou atender a relevantes interesses coletivos.

4. ESTRUTURA DA SOCIEDADE POLÍTICA

A sociedade política não é, pois, uma soma de indivíduos abrangidos num todo mecânico. É um conjunto orgânico de famílias e outros grupos, ou seja, uma sociedade de sociedades.

Por sua vez, na estruturação político-administrativa, em se tratando das nações modernas, vemos que estas se dividem em unidades sociais menores, integradas no organismo do Estado. São tais unidades o município, célula política e a província, num âmbito maior, compreendendo vários municípios. Município e província correspondem à formação sociológica das pequenas comunidades locais e das regiões integrantes de toda a sociedade nacional.

Pode-se comparar a sociedade política ou civil a uma grande pirâmide. Em sua base está a multiplicidade de famílias e no ápice o Estado, passando pela gama variada e multiforme das associações ou sociedades de diversos tipos, dos municípios, províncias e comunidades regionais. No plano mais vasto das relações entre os Estados, estende-se a comunidade das nações.

CAPÍTULO II

AS SOCIEDADES POLÍTICAS E A ORDEM NATURAL

SUMÁRIO: 1. Formação da sociedade política — 2. Constituição histórica e constituição jurídica — 3. Os grupos sociais e o Estado.

1. FORMAÇÃO DA SOCIEDADE POLÍTICA

A sociedade política forma-se pela reunião de famílias e outros grupos sociais. É uma sociedade complexa, uma "sociedade de sociedades". O indivíduo nunca se encontra isolado dentro dela, mas participando de um ou mais agrupamentos. Entre estes agrupamentos, destaca-se a *família,* chamada a "célula social", em virtude da comparação feita entre a sociedade e um organismo vivo. Assim como a célula é o último elemento vivo em que este se decompõe, a família é a unidade social por excelência. As sociedades políticas — desde as antigas tribos até os modernos Estados — se constituem a partir dessa *cellula mater*. Algumas vezes é uma só família que, expandindo-se em torno do tronco ancestral comum, dá origem ao Estado: caso típico das sociedades patriarcais no Oriente. Outras vezes, várias famílias de procedência diversa se agregam e dão origem à cidade (*Civitas*): tal foi, por exemplo, o modo pelo qual nasceu Roma.

Há vários tipos de sociedade política: tribo, aldeia, cidade, império, sociedade feudal, etc.

Por último surge o Estado nacional, na configuração jurídica dos povos modernos. Entre o Estado-cidade do mundo antigo (Grécia, Roma), e o Estado-nação dos nossos tempos há muitas diferenças, mas num e noutro caso se nota sempre aquele traço característico de toda e qualquer sociedade política: o Estado é um conjunto orgânico de famílias e outros grupos sociais.

2. CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA E CONSTITUIÇÃO JURÍDICA

Durante muitos séculos as sociedades políticas organizaram-se juridicamente de maneira a refletir no seu regime de governo essa constituição natural e orgânica, ou seja, essa constituição *histórica.*

Alguns tratadistas contestam que o Estado possa ser considerado uma formação *natural*, e fazem ver que se trata de uma formação *histórica.* É que, ao falarem em "natural", têm em vista os seres vivos ou a natureza corpórea. Evidentemente, neste sentido não se pode falar em formação ou constituição natural de nenhuma sociedade. A expressão "orgânica" é aqui tomada metaforicamente, por uma comparação com os organismos, pois, à semelhança destes, a sociedade se compõe de partes distintas com funções próprias, tais como os órgãos de um corpo vivo. Assim também o "natural" numa sociedade tem suas analogias com o "natural" no mundo físico, mas são apenas analogias muito remotas. A sociedade não é um todo

dotado de unidade essencial, não forma uma substância (substância é cada um dos indivíduos ou "pessoas" que a compõem), não está sujeita ao determinismo das leis físicas ou das leis que regem o funcionamento dos organismos vivos (vida vegetativa).

Por outras palavras, a ordem natural nas relações humanas, que trazem o selo da liberdade e da razão, não pode ser reduzida à ordem natural dos fenômenos do mundo físico ou biológico. Não é por isso, entretanto, que se vai negá-la. E é exatamente a formação histórica das sociedades que nos permite conhecer a sua constituição natural, pelo agrupamento de famílias, o aparecimento de outros grupos e a generalização das normas jurídicas, cuja origem está nos costumes observados em cada meio social.

Dessa constituição histórica da sociedade desviou-se o Direito Público moderno, sob a influência dos princípios abstratos da Revolução Francesa. Começaram, então, as constituições escritas, que se elaboravam sem levar em conta a formação natural e histórica dos povos. Esquemas de organização política eram importados por algumas nações segundo o figurino em moda. O Estado deixava de se amoldar à constituição da sociedade, para se organizar artificialmente, segundo princípios incompatíveis com a reta ordenação de qualquer comunidade política.

Entre tais princípios devemos mencionar, pela grande influência que exerceram na transformação do direito, os da filosofia política de Rousseau. É certo que o radicalismo do seu autor não foi seguido por todos. Muitos até dos juristas revolu-

cionários se apressaram em corrigi-lo. Não resta dúvida, porém, que a concepção geral da sociedade política nas democracias modernas está inspirada no pensador genebrino que escreveu o famoso ensaio sobre o *Contrato Social*. Rousseau imagina a sociedade constituída por um contrato entre os homens e dependendo da livre vontade dos indivíduos assim reunidos. Daí a idéia do povo soberano, concebendo-se o povo não mais como o conjunto de famílias e outros agrupamentos, mas como massa amorfa dos indivíduos ou "cidadãos". A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, dos revolucionários franceses, tem em vista esse homem ideal e desligado das suas relações concretas com as diversas sociedades a que pertence. Daí também o serem abolidas as antigas corporações de ofício e subvertida a organização hierárquica da sociedade através das classes ou "ordens". Daí, finalmente, o sufrágio universal, de base individual e igualitária, no mais absurdo nivelamento entre os cidadãos anônimos, sob pretexto de igualdade jurídica, conduzindo de fato aos regimes das oligarquias e ao predomínio dos grupos que conseguem manipular o voto.

Deu-se, assim, a violação sistemática da ordem natural das agremiações humanas. E estalou um conflito permanente entre a constituição jurídica do Estado e a constituição histórica da sociedade.

3. OS GRUPOS SOCIAIS E O ESTADO

Ensinavam Aristóteles e Santo Tomás de Aquino que a *Civitas* é a comunidade perfeita, por

ser capaz de realizar o seu fim sem precisar do auxílio de outras sociedades. Tomavam, pois, a expressão "comunidade perfeita" no sentido da ordem social plenamente realizada ou acabada (de *perficere*: terminar). E, nesse sentido, muitos sociólogos usam hoje a mesma expressão, dizendo que o Estado é a sociedade perfeita na ordem temporal, assim como a Igreja é a sociedade perfeita na ordem espiritual.

O Estado, enquanto expressão da sociedade civil, é uma sociedade plenamente auto-suficiente, ou autárquica. As famílias podem precisar do auxílio do Estado — p. ex., uma família indigente — mas o Estado deve bastar-se sempre a si mesmo. Para chegarem a essa auto-suficiência, os agrupamentos menores tendem naturalmente à *Civitas*. Nas sociedades políticas mais simples, como a tribo, em que há uma transição entre a sociedade doméstica e a política, tal auto-suficiência ainda não existe. A complexidade das relações que se formam na *Civitas* e se aperfeiçoam nos impérios e grandes estados vai tornando a sociedade cada vez mais capaz de se bastar a si mesma, de manter a sua independência, assegurando os interesses de todos os grupos que a compõem. Aí se aplica a lei da divisão do trabalho, permitindo aos homens alcançar maior soma de bens graças à cooperação e à especialização.

Corresponde, pois, a sociedade política a uma tendência natural das outras sociedades que a constituem, dando plena expansão à inclinação da natureza humana para a vida social.

Tal era o argumento de que se valia Aristóteles para demonstrar a tese de ser o homem

naturalmente político ou sociável. Quando várias aldeias se unem numa comunidade auto-suficiente, surge o Estado. Se as formas anteriores da sociedade — especialmente a família — são naturais, também o é o Estado, por ser o termo final a que tendem aquelas.

Cada um desses grupos tem os seus interesses próprios, que devem ser subordinados ao interesse coletivo. A missão do Estado não é suprimir os ditos grupos — como tentou fazer a Revolução Francesa — nem absorvê-los no seu organismo burocrático — à maneira dos Estados corporativos de inspiração fascista — mas servir de árbitro entre eles, assegurando o bem comum de toda a sociedade e harmonizando os interesses dos diversos grupos. Por isso, o Estado deve ter uma autoridade forte mas limitada nas suas atribuições.

Assim se asseguram os direitos fundamentais da criatura humana, que, na família e nas outras sociedades, encontra os elementos para o seu aperfeiçoamento. A família é necessária ao homem para a própria subsistência e para a formação da personalidade. Por onde se vê que o Estado deve *proporcionar as condições* para o bem-estar das famílias e dos indivíduos. A sociedade civil ou política não é o fim da vida humana. E quando se diz que o Estado, sociedade política mais desenvolvida, é um termo final, isto quer dizer que seja não a finalidade à qual se destina o homem, e sim o remate de um processo histórico, o aperfeiçoamento da sociedade na sua marcha para uma existência auto-suficiente. Esta auto-suficiência se ordena ao bem dos grupos sociais, em primeiro lugar da família, e por aí ao bem dos indivíduos. Donde o princípio

de que o Estado existe para o homem e não o homem para o Estado. O Estado tem um fim meramente temporal, enquanto o homem se destina à eternidade e procura na vida social os elementos que o auxiliam a alcançar a finalidade transcendente da sua existência.

A fim de tornar efetiva a consecução do bem comum, cumpre ao Estado ordenar os bens particulares (bens dos indivíduos ou bens dos grupos), harmonizando-os entre si, para a todos ser assegurada uma existência digna. Cabe ao Poder Público, nesta ordenação política da sociedade, evitar, segundo as exigências da justiça social e da justiça distributiva, o predomínio egoístico de alguns grupos ou de algumas classes sociais, que acarrete prejuízo para outros.

A ordem é a reta disposição das coisas, ocupando cada uma o lugar que lhe é devido. Tal disposição depende sempre de um critério, resultante do fim a atingir. Assim, quando se quer pôr em ordem uma biblioteca, é preciso colocar os volumes na ordem numérica e reparti-los pelas estantes e prateleiras segundo um determinado critério (por assuntos, ou pelas línguas em que são escritos, etc.). A ordem natural das sociedades políticas decorre do seu próprio fim — o bem comum. Será este o objeto do capítulo seguinte.

CAPÍTULO III

O BEM COMUM, FIM DO ESTADO

SUMÁRIO: 1. Conceito de bem comum — 2. O bem comum não é um fim em si, mas se subordina ao fim último do homem — 3. Conclusões preliminares e fundamentais — 4. Conteúdo do bem comum — 5. Funções do poder político.

1. CONCEITO DE BEM COMUM

Referindo-se ao fim do Estado ou à "prosperidade pública" — o que vem a ser o mesmo que o bem comum — Cathrein, em sua *Filosofia Moral,* formula a seguinte definição: "conjunto de condições para que todos os membros orgânicos da sociedade possam adquirir diretamente e por si uma felicidade temporal o quanto possível completa e subordinada ao fim último. Entre estas condições, ocupa o primeiro lugar a fruição da ordem jurídica tal como a estrutura natural da sociedade o postula; o segundo lugar, uma abundância suficiente de bens espirituais e materiais necessários para tornar efetiva referida felicidade, e que não possam ser alcançados pela atividade dos particulares".

Analisando os diversos elementos dessa definição, podemos considerar a natureza ou essência do bem comum, seu conteúdo e, finalmente, as fun-

ções do poder político no desempenho da missão de realizar o bem comum.

2. O BEM COMUM NÃO É UM FIM EM SI, MAS SE SUBORDINA AO FIM ÚLTIMO DO HOMEM

O homem procura os bens de que carece para a vida a fim de realizar a própria felicidade. Mas a felicidade completa não é possível neste mundo. E a posse dos bens temporais nunca chegará a satisfazer completamente o homem. Só a posse de Deus, na eterna bem-aventurança, dá ao ser humano essa satisfação total e plena. Claro está, pois, que aqueles bens temporais não se devem opor (com o que não seriam verdadeiros bens), mas facilitar, à consecução da finalidade última para a qual fomos todos criados.

O bem comum resulta das condições exteriores que a sociedade deve proporcionar aos seus membros: a paz ou "tranqüilidade da ordem", como a define Santo Agostinho; a garantia dos direitos de cada um; os bens materiais necessários à própria subsistência, postos ao alcance de todos, etc. Mas a felicidade é obra pessoal de cada um de nós, resulta de nossos próprios esforços. A sociedade não pode reparti-la entre seus membros e nenhuma "previdência social" pode assegurá-la para o futuro de cada indivíduo.

Daí o dizer Taparelli: o bem comum é o bem social externo, coordenado ao interno e subordinado ao eterno.

3. CONCLUSÕES PRELIMINARES E FUNDAMENTAIS

Chegamos, assim, a duas conclusões de importância capital:

1ª) sendo o fim último do homem um fim ultra-terreno e sobrenatural, e sendo o homem conduzido pela Igreja para esse fim superior, segue-se que o Estado, organizando a sociedade, deve fazê-lo coadjuvando a Igreja, na esfera temporal: donde a necessidade de uma união e harmonia entre os dois poderes;

2ª) sendo a sociedade política composta de famílias e de outros grupos, é a todos estes agrupamentos que devem ser proporcionadas aquelas condições exteriores constitutivas do bem comum. O Estado não deve, pois, opor-se à existência de tais coletividades, nem tomar a si as suas funções, pois são elas precisamente os "membros orgânicos" da sociedade, que devem "diretamente e por si" alcançar o seu próprio bem. O interesse de cada homem está intimamente ligado ao de sua família, ao do grupo profissional a que pertence, ao do município em que vive, e só remotamente ao interesse da coletividade geral, que o Estado representa. Podemos dizer que o bem comum é a *organização* de todos estes *bens particulares*. Não a simples soma dos bens individuais, como ensina o liberalismo, nem a absorção dos bens particulares pelo Estado, como prega o socialismo. A missão do Estado reside nessa tarefa organizadora ou coordenadora.

4. CONTEÚDO DO BEM COMUM

a) Ordem jurídica

Entre as condições da felicidade social está em primeiro lugar a ordem jurídica, isto é, o reconhecimento dos direitos de cada um e sua tutela eficaz pelo Poder Público.

Costumam os juristas dizer — *ubi societas, ibi ius*. Onde existe a sociedade, aí deve existir também o Direito, pois, sem este, os vínculos sociais se romperiam, e os homens acabariam por cair em perpétua anarquia.

É o Direito que impõe um justo limite à atividade de cada um, limite que se torna indispensável fixar, sob pena de viverem os homens na insegurança e intranqüilidade (o contrário da paz, que é a "tranqüilidade da ordem"). Por outras palavras, o Direito realiza a limitação das liberdades, sem o que a própria liberdade desaparece, ficando os mais fracos à mercê do poder dos mais fortes.

O Direito é, pois, condição *sine qua non* de ordem e paz na sociedade. Sem o respeito à vida e aos bens de cada um, nem sequer a coexistência humana seria possível. Eis por que se destaca, num plano de importância vital, a ordem jurídica entre os elementos que constituem o bem comum.

b) Bens espirituais e materiais

Não basta assegurar a existência do todo social e a convivência pacífica dos seus membros. Os homens querem naturalmente viver bem. A tendên-

cia para a perfeição é inata nos homens, e essa tendência, transposta para o plano social, gera o progresso.

Não só de pão vive o homem, ensina-nos o Evangelho. De nada valeria aos homens reunidos em sociedade alcançar uma cópia superabundante de bens materiais, perfeitamente distribuídos entre todos, se lhes faltasse o nutrimento do espírito, o bem da alma. Por sua vez, o progresso que fosse apenas um progresso técníco seria ilusório, e, aliás, em nossos dias, estamos vendo como as conquistas da técnica mais aperfeiçoada muitas vezes acarretam a destruição da própria sociedade (haja vista a "bomba atômica").

A questão social não é apenas uma questão de estômago, e para resolvê-la não basta uma reforma econômica que assegure melhor distribuição dos bens materiais.

O bem comum exige que se distribuam também, entre todos, os bens espirituais, sobretudo os que decorrem da instrução e principalmente da educação. Nisto vemos mais uma vez o fim da sociedade temporal interferir no plano espiritual, que cabe à Igreja, pois sem o conhecimento da verdade religiosa nunca podem os homens receber a verdadeira educação nem tampouco praticar a verdadeira justiça social.

5. FUNÇÕES DO PODER POLÍTICO

Do exposto resulta que o poder político, no cumprimento de sua missão de promover o bem comum, deve, antes de mais nada e principalmente,

assegurar a paz social pelo policiamento e pelo Direito. Donde as tarefas de polícia, forças armadas (defesa do direito à vida independente da coletividade nacional), elaboração das leis, proteção dos direitos pelos juízes e tribunais, aplicação de penas para repressão de delitos, medidas devidamente adequadas a garantir a segurança nacional, etc.

Cabe também ao Poder Público supletivamente proporcionar à sociedade certos bens de que carecem os seus membros. E daí a ação do Estado no domínio educativo, na ordem econômica, em matéria de transportes, etc.

Deste modo, o Estado contribui para se alcançar o bem comum em todos os elementos que o constituem.

Note-se que esta ação do Estado se deve dar sempre coordenando, harmonizando e mesmo fiscalizando a ação dos particulares. Não deve sobrepor-se a esta ação, não a deve anular ou suprimir, pelas razões que já foram expostas antes. Por isso, a ação do Estado em matéria de economia, transportes, educação, varia muito, conforme a situação da sociedade em cada época. Compete-lhe proporcionar à sociedade bens "que não possam ser alcançados pela atividade dos particulares" (ver capítulo XIII).

Daí a primazia que lhe cabe no concernente à ordem jurídica, a qual, nos povos modernos e nas atuais condições das sociedades políticas, deve pertencer ao poder do Estado com superioridade efetiva (p. ex., elaboração das normas de direito) e, por vezes, com exclusividade (polícia, forças armadas).

CAPÍTULO IV

NAÇÃO E ESTADO

SUMÁRIO: 1. Tipologia das sociedades políticas — 2. Caracterização da comunidade nacional — 3. Relações entre Nação e Estado.

1. TIPOLOGIA DAS SOCIEDADES POLÍTICAS

Voltando a considerar os diferentes tipos de sociedade política já mencionados (capítulo II, n. 1), assim podemos, de um modo sucinto, caracterizá-los:

a) tribo: comunidade unida pelos vínculos de parentesco (consangüinidade);

b) aldeia e cidade: reuniões de famílias mediante a mesma localização territorial;

c) império: união de povos, em grande extensão territorial, subordinados a um povo dominante;

d) sociedade feudal: organização dos senhores de terras relacionados entre si pelos laços da suserania e vassalagem, com uma fragmentação da soberania, cujas funções são exercidas em função do domínio territorial;

e) Estado nacional: modalidade predominante entre os povos modernos, e que consiste na

organização jurídica de uma Nação estabelecida em determinado território.

Nação e Estado são conceitos distintos. Correspondem a realidades que não se confundem.

Formaram-se as primeiras nações modernas na Europa, ao longo da história medieval. O particularismo social então existente, dentro do universalismo da Cristandade, e a fragmentação da soberania decorrente do feudalismo não impediram que grupos étnicos e participantes de uma tradição comum, mantendo as suas peculiaridades, ao mesmo tempo se expandissem e tendessem a formar comunidades mais vastas. Com o declínio do feudalismo, estas comunidades nacionais foram aos poucos constituindo os Estados soberanos, fortalecidos na época das monarquias absolutas.

Depois da Revolução de 1789 surgiram os nacionalismos, de tão grande importância na história política dos séculos XIX e XX, e se formulou o "princípio das nacionalidades", rastilho que deu origem a freqüentes guerras e conflagrações.

2. CARACTERIZAÇÃO DA COMUNIDADE NACIONAL

Como conceituar a Nação?

Muitos o têm procurado fazer pela raça, a língua ou o território.

Todos estes critérios, porém, são unilaterais e não bastam, cada um deles isoladamente, para caracterizar a Nação.

Sabemos que há nações compostas de elementos raciais heterogêneos, e, por outro lado, há homens da mesma raça que pertencem a nações diversas. O mesmo se diga da língua, bastando apontar o exemplo da Suíça, onde se fala quatro idiomas, e dos povos da América espanhola, que nem pelo fato de falarem uma língua comum deixam de constituir nações diferentes. Quanto ao território, não é elemento indispensável no conceito de Nação, pois há casos de grupos nacionais bem caracterizados, como se passou durante séculos com os judeus, não localizados geograficamente.

É certo que as disposições congênitas entre indivíduos da mesma procedência racial contribuem para formar comunidades que, com o correr dos tempos, vão firmar o seu caráter de nacional. Assim também o idioma comum, facilitando o entendimento entre os homens. E a fixação num território torna-se um elemento poderoso para a formação definitiva de uma nação e a sua coesão interna.

Mas em todos esses casos vemos que há um elemento mais importante — este sim, decisivo para a formação nacional — e que vem do decurso do tempo.

Isto porque a Nação é um corpo social cujos membros estão unidos pela origem, pelos costumes, pelas aspirações comuns. Essa comunidade conserva um patrimônio de cultura, que vai passando de geração em geração. E este imenso esforço coletivo de *receber, conservar e transmitir* tem o nome de *tradição*. A tradição não é, pois, conservadorismo estático, mas a própria dinâmica social através da

História, fonte do autêntico progresso. E a Nação tem um cunho essencialmente histórico. Não é apenas o povo, como conjunto de homens que formam em certo momento uma sociedade política, mas abarca várias gerações. É uma sociedade vivendo ontem, hoje e amanhã.

Daí a diferença entre os conceitos de Nação e os de pátria, povo e Estado:

1. *Nação e pátria* — A pátria se refere à *terra patrum*, à terra dos nossos pais, enquanto Nação indica filiação (do latim *nasci*). A pátria significa um patrimônio ou herança que passa de pais a filhos. A Nação é o conjunto dos herdeiros, dos que recebem esse patrimônio e por sua vez hão de legá-lo aos seus descendentes. É a comunidade que habita o solo pátrio.

2. *Nação e povo* — O povo é a população de um Estado. Enquanto sociedade política, é um conjunto orgânico de famílias, e, num sentido mais restrito, é o conjunto dos cidadãos que exercem seus direitos políticos e podem participar do governo. A Nação, união solidária de famílias da mesma origem e cultura, pode ser considerada uma grande família histórica: família natural dos que provêm das estirpes originárias e família adotiva dos forasteiros que se lhe agregam e são assimilados.

3. *Nação e Estado* — A Nação independe do território e pode ser nômade. O Estado não pode existir sem limites territoriais que fixam o âmbito de jurisdição do poder soberano. O Estado é um organismo político soberano, ao passo que uma Nação pode fazer parte de um império no qual várias nações diferentes estão sujeitas ao domínio

de um só Estado. O Estado dá à Nação uma organização jurídica.

Quanto aos conceitos de pátria e Nação, apresentam, sem dúvida, muita semelhança. E assim também o nacionalismo, como expressão do sentimento nacional, e o patriotismo, ou amor à pátria. O patriotismo é uma virtude, expressão da piedade filial para com a pátria e os antepassados. O nacionalismo é um patriotismo vigilante e, neste sentido, louvável, mas que pode tornar-se exacerbado e agressivo, faltando aos deveres de justiça e caridade para com as outras pátrias.

O patrimônio ou herança legada aos herdeiros que formam a comunidade nacional não é apenas o solo, com as suas riquezas, mas também o exemplo dos antepassados, os feitos gloriosos, que assinalam a história nacional, a religiosidade, costumes, hábitos sociais, a arte, a literatura, o folclore. Tudo isto constitui a tradição de um povo, cujo conteúdo está nesse patrimônio de cultura.

O apego ao patrimônio e a fidelidade à tradição asseguram a permanência das nacionalidades através dos tempos.

Nisso está propriamente o elemento constitutivo das nações. E com Jean Ousset podemos concluir: "Compreende-se a importância do elemento patrimônio, pois muitas nações logram subsistir sem formar um Estado particular, autônomo, chegando mesmo a subsistir sem pátria em sentido estrito, quer dizer, sem se estabelecer permanentemente num território.

"Pelo contrário, não se concebe a existência de uma Nação sem que haja um grupo de homens

vinculado a um patrimônio racial, lingüístico, cultural ou religioso, ou a vários destes característicos ao mesmo tempo" (Jean Ousset, *Patrie, Nation, État*).

3. RELAÇÕES ENTRE NAÇÃO E ESTADO

Tomando-se os conceitos de Nação e de Estado, segundo as explicações acima, o critério do *tempo* está para caracterizar a Nação assim como o do *espaço* para definir o Estado.

A noção jurídica de Estado compreende os seguintes elementos: povo, território (ou elemento espacial: o solo, o espaço aéreo e as águas territoriais) e poder soberano. Para conceituar a Nação prescindimos destes dois últimos elementos, considerando-a expressão do povo na sua continuidade histórica.

A localização, base do Estado, era, no mundo greco-romano, a área da cidade independente (*Polis, Civitas*). Na Idade Média, era a propriedade territorial, e depois de algum tempo, em determinados países, o solo das repúblicas urbanas e das cidades livres. Nos tempos modernos, é o território ocupado pela Nação.

O Estado requer a localização. E a comunidade nacional pressupõe a duração. De um momento para outro pode fundar-se um novo Estado, mas uma Nação só se constitui após um longo processo histórico.

A Nação é anterior ao Estado, que a vem organizar no plano político e administrativo. Mas

a História apresenta casos em que o Estado precede à Nação, como ocorreu na formação de Portugal, quando Afonso Henriques proclamou a independência do condado portucalense, fazendo surgir um novo reino, e se seguindo, graças à ação decisiva dos primeiros reis, a consolidação definitiva da Nação portuguesa.

A Nação tende à localização territorial, e se consolida com a estabilidade daí resultante, mesmo porque pode, então, realizar melhor o seu fim: a conservação e transmissão de um patrimônio de cultura. Mas o essencial na idéia de Nação não está nesta localização, e, sim, no desenvolvimento histórico, na tradição que lhe dá substância.

Por sua vez, o Estado não deve estar desvinculado da tradição. Sem antecedentes históricos, a sua existência seria precária. Entretanto, a nota diferenciadora do conceito de Estado não está nestes antecedentes. Formalmente, o Estado é a organização institucional de um povo em determinado território (donde aqueles três elementos: povo, território, poder soberano). O povo, nos Estados modernos, tem um cunho nacional, podendo ser uma Nação, parte de uma Nação ou uma reunião de nações. Neste último caso, temos um Estado multinacional, como foi o Império Austro-Húngaro.

Um Estado só pode estar bem organizado quando se acha devidamente adequado à Nação, à sua formação histórica, às suas peculiaridades regionais e locais. Lembremos, ainda, quanto a este aspecto da questão, que a comunidade nacional se compõe de comunidades menores, com as suas variantes que cumpre respeitar na organiza-

ção política. No dizer de Vázquez de Mella, a Nação pode ser comparada a um rio caudaloso, cujo leito é aberto pelos séculos e que tem por afluentes as regiões.

O centralismo burocrático e mecânico, desconhecendo tais peculiaridades, e a imposição de regimes em discordância com a formação histórica nacional têm gerado, em muitos países, crises políticas insolúveis dentro dos quadros institucionais, que colocam o Estado contra a Nação.

CAPÍTULO V

DAS RELAÇÕES ENTRE O PODER ESPIRITUAL E O PODER TEMPORAL

SUMÁRIO: 1. Igreja e Estado — 2. Um problema inelutável — 3. Os princípios católicos.

1. IGREJA E ESTADO

A sociedade civil tem um fim temporal. Os homens nela reunidos, através das famílias e de outros grupos que a compõem, procuram os bens de que carecem, mediante um esforço comum coordenado pela autoridade que a governa.

Esses mesmos homens têm um fim sobrenatural. Acham-se de passagem neste mundo. Peregrinos em demanda da eternidade, conforme o seu viver terreno receberão a eterna recompensa ou o castigo eterno.

A graça de Deus permite-nos vencer a nossa própria natureza, que, em conseqüência da queda dos nossos primeiros pais, se tornou rebelde e inclinada para o mal. Essa vitória sobre o "eu", sobre o homem velho do pecado, que está em cada um de nós, significa o vivermos a vida do homem novo pela graça de Cristo Redentor. É, pois, uma vitória sobre a natureza corrompida pelo pecado;

é a elevação do homem, alcançando a sua perfeição, pela união com Deus, a cuja imagem e semelhança ele foi criado.

A ordem da graça é infinitamente superior à ordem natural dos sentidos (vida corporal) ou à da inteligência.

O *naturalismo* dos nossos dias quer reduzir a vida humana a estas ordens inferiores. Daí provém, na organização das sociedades políticas, a concepção do Estado leigo ou secularizado, que fecha os olhos ao fim sobrenatural do homem.

O Estado tem um fim precipuamente temporal, que, por isso mesmo, se subordina ao fim superior e último do homem. Cabe-lhe, pois, proporcionar a todos condições de ordem temporal que não prejudiquem, mas, antes, favoreçam o bem espiritual.

Daí as relações entre a sociedade política e a sociedade religiosa ou a Igreja.

2. UM PROBLEMA INELUTÁVEL

Trata-se de um "problema inelutável", como nos ensina o ilustre teólogo patrício Pe. M. Teixeira-Leite Penido: "Igreja e Estado são duas sociedades que têm os mesmos homens por súditos. Coexistem, pois, no tempo e no espaço. Quais as suas relações?

"Muitos dentre os modernos pretendem que o ideal seria a recíproca ignorância. Pensam estes erradamente, da seguinte maneira: "Domínio da Igreja são os fenômenos religiosos, escondidos no recesso da consciência. O Estado, pelo contrário,

rege a vida pública da Nação, nos seus aspectos político, jurídico, econômico, cultural. Não cogita, nem pode cogitar, do que os cidadãos opinem sobre a Trindade ou a vida futura. Coisas de Deus e coisas de César não se tocam, nem se podem tocar. Só surgiria um problema, se exorbitassem das próprias funções, soberanias tão heterogêneas. Fiéis às próprias finalidades, jamais se encontrarão".

"Desposada com fervor pelos liberais e modernistas (condenados por Pio IX, *Syllabus;* e São Pio X, Encíclica *Pascendi*), essa teoria parece confundir Igreja, sociedade religiosa, com Igreja, casa de oração; ou, por melhor dizer, confunde a Igreja de Cristo com um oratório doméstico.

"Mas, se a Igreja é o perpetuar da obra salvífica de Cristo, claro está que não se reduzirá a um sistema de opiniões e sentimentos, afagados nos refolhos da alma, e sem qualquer repercussão social.

"A influência da Igreja tenderá a *cristianizar o próprio temporal,* na medida do possível. Negativamente, visará a impedir as atividades profanas de sucumbirem ao mal — e, certas vezes, ao erro. Positivamente, procurará iluminar as que de mais perto tocam a vida espiritual do homem" (Pe. M. Teixeira-Leite Penido, *O Mistério da Igreja,* Ed. Vozes, 1952, págs. 346-347).

O problema das relações entre a Igreja e o Estado é inelutável, entre outros motivos, pelos seguintes:

1º. pelo influxo que a Igreja exerce sobre o fundamento, a estrutura e a atividade da sociedade humana;

2º. porque há matérias "mistas" ou comuns, das quais devem conhecer — embora a título diferente — a Igreja e o Estado (matrimônio, educação da juventude, etc.).

Enquanto o mundo antigo, greco-romano, se fundava na soberania total do Estado, fazendo-o tratar também dos assuntos religiosos, o liberalismo moderno consagra o indiferentismo religioso, considerando a Igreja mera associação particular, como outras muitas. A "separação da Igreja e do Estado" corresponde ao "desígnio de expulsar a Igreja da sociedade e mesmo de destruí-la, para implantar um feitio de vida puramente "leigo" ou "secular" (ob. cit., pág. 351). Alguns aceitavam o liberalismo, no desejo "de evitar atritos, de criar uma atmosfera de mútuo respeito e tolerância". Mas, com as raízes mergulhadas no erro, não podiam senão produzir frutos envenenados. Esta mentalidade infelizmente chegou a penetrar entre os próprios católicos, gerando a monstruosa posição do chamado "catolicismo liberal" sempre condenado pelos Papas.

3. OS PRINCÍPIOS CATÓLICOS

Acompanhando a síntese feita pelo mencionado autor, podemos assim resumir os pontos principais da doutrina católica sobre as relações entre a Igreja e o Estado, tal como se encontram na Encíclica *Immortale Dei*, de Leão XIII:

1º. *Distinção entre a Igreja e o Estado.* A Igreja, quer pelo fim, quer pelos meios que lhe servem para atingi-lo, é sobrenatural e espiritual.

Quanto à origem, há também uma diferença. Embora todo o poder venha de Deus, isto não exclui, quanto ao Estado, os fatos humanos que dão origem à autoridade civil (causas segundas), enquanto a Igreja foi instituída direta e positivamente pelo próprio Deus. Há, pois uma dualidade de poderes: "Deus dividiu o governo do gênero humano entre dois poderes: o poder eclesiástico e o poder civil; aquele, preposto às coisas divinas — este, às coisas humanas" (Leão XIII).

2º. *Autonomia.* Exercem-se esses dois poderes como soberanos dentro da sua esfera de ação. A Igreja constitui uma sociedade juridicamente perfeita, possuindo em si e de per si todos os recursos necessários à sua existência e ação. Jesus Cristo lhe assinalou um fim próprio: conduzir os homens à felicidade eterna. Deu-lhe também os meios adequados, isto é, os poderes de ordem e de jurisdição. "Fim e poderes inteiramente diversos e muito superiores, por sua índole sobrenatural, aos da sociedade civil, necessariamente confinados dentro das fronteiras do terrestre, do temporal. Impossível, em conseqüência, a sujeição da Igreja à autoridade civil. Ela é perfeitamente autônoma" (Pe. Penido, ob. cit.).

3º. *Relações harmoniosas.* Dualidade de poderes não quer dizer separação e oposição. A união entre a Igreja e o Estado é o regime ideal de tais relações, não obstante muitas vezes tenha sido deturpada, como se deu no Brasil imperial por influência do regalismo maçônico. A separação desconhece os direitos da Igreja e leva o Estado a omitir os seus mais graves deveres, entre os quais se acha, como ensina Leão XIII, na referida En-

cíclica, a obrigação do culto público. Além disso, exercem-se a autoridade da Igreja e a do Estado sobre os mesmos súditos, podendo acontecer que a mesma coisa incida na jurisdição de uma e de outra; é, pois, indispensável que haja entre ambas um sistema de relações bem ordenadas (que Leão XIII compara ao que constitui, no homem, a união da alma e do corpo).

4º. *Primazia do espiritual.* Dada a importância do assunto e as confusões que se têm notado ultimamente, mesmo entre católicos, preferimos ater-nos à palavra oficial do magistério infalível da Igreja. A respeito deste último ponto, cumpre frisar que:

a) a sociedade tem deveres para com Deus;

b) o temporal se subordina ao espiritual.

São duas conseqüências decorrentes do que ficou dito anteriormente.

Quanto à primeira conseqüência, ensinava Leão XIII, na *Immortale Dei:* "Se a natureza e a razão impõem a cada um a obrigação de honrar a Deus com um culto santo e sagrado, porque dependemos todos do seu poder, e porque vindos d'Ele a Ele devemos voltar, obrigam à mesma lei a sociedade civil. Os homens, com efeito, unidos pelos laços de uma sociedade comum, não dependem menos de Deus, do que quando considerados isoladamente, e, tanto como o indivíduo, a sociedade deve dar graças a Deus, de quem lhe provêm a existência, a conservação e a multidão inúmera de seus bens. Eis porque, do mesmo modo que não é permitido a ninguém desprezar os seus deveres para com Deus, o maior de todos abraçar de alma

e coração a religião, não a que cada qual prefere, mas a que Deus prescreveu, e que provas certas e indubitáveis estabelecem como a única verdadeira entre todas; assim, as sociedades políticas não podem sem crime dirigir-se como se Deus não existisse por forma alguma, ou deixar de ter religião, como se fosse estranha e inútil, ou admitir uma, indiferentemente, a seu bel-prazer. Honrando a Divindade, devem seguir estritamente as regras e o modo segundo os quais o próprio Deus declarou querer ser honrado".

Quanto à segunda conseqüência acima apontada, declarava Bonifácio VIII, na Bula *Unam Sanctam:* "Que o poder espiritual sobrepuje, quanto à dignidade e nobreza, qualquer poder terreno, devemos confessá-lo com clareza tanto quanto as coisas espirituais sobrelevam às temporais".

Evidentemente as questões estritamente temporais dependem do poder do Estado. Deve, entretanto, este último observar os princípios superiores de ordem moral que nelas se refletem e de que a Igreja é intérprete autorizada (*v.g.*, as exigências da justiça social nas relações econômicas). Daqui, porém, não deve resultar uma espécie de "clericalismo", que fizesse as autoridades eclesiásticas interferir em questões da competência do Estado — p. ex., quanto à economia, à segurança nacional ou à política internacional — erro este que seria a contrapartida do laicismo anticlerical, pelo qual o Estado é levado a desconhecer os direitos da Igreja.

CAPÍTULO VI

A LEGITIMIDADE DO PODER POLÍTICO

SUMÁRIO: 1. Origem divina do poder — 2. Título primitivo da aquisição do poder político — 3. Títulos derivados da aquisição do poder — 4. Legitimidade histórica.

Todas as doutrinas políticas e todos os regimes têm a sua concepção própria da legitimidade do poder. Não se trata de uma idéia peculiar aos monárquicos "legitimistas". Assim, para o liberalismo democrático, a legitimidade do poder decorre do sufrágio universal, como meio de expressão da vontade popular; para o comunismo, funda-se na vontade da classe trabalhadora; para o nacional-socialismo, no "princípio do chefe" (*Führerprinzip*), encarnação da comunidade racial.

Procuremos fixar sobre o assunto alguns princípios objetivos, com base na razão e na experiência histórica, independentemente da filiação a esta ou àquela escola.

1. ORIGEM DIVINA DO PODER

O poder resulta da própria natureza da sociedade, e, portanto, da natureza humana, pois o

homem é um ser naturalmente social. Por isso mesmo decorre de uma ordenação de Deus, autor da natureza. A existência do poder em qualquer sociedade é, pois, legítima, prende-se à essência da sociedade, que sem ele não pode subsistir (contra a tese anarquista). Aí está a legitimidade fundamental, a legitimação do poder em si mesmo considerado.

Todo poder vem de Deus — ensina São Paulo: *non est potestas nisi a Deo* (Rom. XIII, 1).

A autoridade, ou direito de obrigar os outros, só por essa origem superior pode explicar-se, pois Deus é o fundamento de toda obrigação moral e jurídica.

O poder em si mesmo vem sempre diretamente de Deus. Mas Deus não designa em particular o sujeito e a forma do poder, como erradamente sustentavam os adeptos da "monarquia de direito divino", de inspiração protestante (teoria carismática do poder político). Pela natureza, ninguém é investido no poder: nem um indivíduo, nem o conjunto de indivíduos que forma o povo (pois o povo não se pode governar a si mesmo). A determinação do *sujeito* e da *forma* do poder, como escreve Vareilles-Sommières, opera-se através de vários fatos humanos, combinados com circunstâncias naturais e também, em medida que escapa à ciência, com a ação da Providência, regendo as sociedades. "Nisto a sociedade civil difere da sociedade conjugal e da sociedade paternal, nas quais o sujeito da autoridade é determinado imediatamente pela própria natureza" (Vareilles-Sommières, *Les Principes Fondamentaux du Droit*, cap. 27, n. 4).

Quais são os fatos humanos que determinam o sujeito do poder?

2. TÍTULO PRIMITIVO DA AQUISIÇÃO DO PODER POLÍTICO

Historicamente, vemos que o poder político surge nas sociedades de diferentes modos, à medida em que as famílias se vão constituindo numa sociedade civil ou política. Por vezes, é o poder de um chefe de família, que se vai transformando aos poucos em poder político. Trata-se do chefe mais velho, em torno do qual continuam agrupados os seus descendentes. Sua autoridade ultrapassa o âmbito estritamente doméstico, e passa a ser acatada pelos demais grupos familiares como a autoridade de um poder soberano. Tal é o caso das sociedades patriarcais. Outras vezes, vários chefes de família reúnem-se para eleger quem deve governar. Ocorre isto com as sociedades que não vêm de um tronco familiar comum, mas se formam pela reunião de famílias de procedência diversa (exemplo de Roma, mencionado anteriormente).

Neste segundo caso, temos a origem democrática do poder político. No primeiro caso, a origem monárquica. Não se pode generalizar nenhuma das duas hipóteses para afirmar a soberania inicial, de pleno direito, do monarca ou do povo. Os fatos não se processam sempre e em todos os povos do mesmo modo. É uma questão de contingência histórica.

O poder, quanto à sua posse efetiva, pertence originariamente a quem por uma superioridade de posição social, ou de inteligência, ou de recursos, primeiro tenha praticado atos de soberania, uma vez senhor da força necessária para se fazer obedecido. Dá-se com o poder o mesmo que com a propriedade. De início, é uma *res nullius*, e o primeiro ocupante será legitimamente o seu primeiro titular. Em geral isto se processa com o consentimento dos demais, ou pelo menos dos mais representativos dentre os membros do grupo social.

Note-se bem: não é simplesmente a força que dá origem ao poder. Se fosse assim, a usurpação do poder por um indivíduo mais forte que aparecesse também seria legítima. Uma coisa é usurpação, outra a ocupação do poder vacante. Ainda uma vez devemos recorrer ao símile da propriedade: a ocupação de uma coisa sem dono é sempre legítima e não se confunde com a apropriação indébita da propriedade alheia.

Aplica-se ao caso o aforismo dos romanos: *ex facto oritur ius*. O direito procede do fato (donde a noção de "fato jurídico"). Trata-se, é certo, de um fato, mas o que daí resulta é um direito racionalmente legitimado. O fato é da ordem do ser, o direito do *dever-ser* (ordem moral). O direito de ditar ordens e obrigar aos outros (autoridade) pertence a quem se tenha habilitado legitimamente sem ferir direito alheio, sem ir contra autoridade anterior, por hipótese inexistente. Este tem a posse do poder, e como tal é acatado. Tal como o passageiro que tomasse o leme num navio privado de seu piloto.

3. TÍTULOS DERIVADOS DA AQUISIÇÃO DO PODER

O título primitivo ou modo originário de adquirir o poder é a ocupação, que não supõe nenhum titular anterior. E assim como no caso da propriedade, além desse modo originário (ocupação de uma *res nullius*), há vários modos derivados, supondo um proprietário anterior, o mesmo se dá com o poder político.

O autor mencionado (Vareilles-Sommières, ob. cit.) enumera os seguintes modos: convenção, sucessão, conquista, prescrição.

A eleição é um caso particular da *convenção*. Caracteriza os regimes republicanos. A *sucessão* é o modo peculiar de transmissão do poder político nas monarquias (princípio dinástico). A *conquista* legitima-se jurídica e moralmente, quando se trata de pôr fim aos abusos e crimes de um governo visceralmente iníquo (direito de depor o tirano mediante a força): um governo legítimo pela origem pode deixar de o ser pelo exercício do poder. Quanto à *prescrição*, pode, em certos casos, legitimar um governo de origem irregular, que venha por muito tempo exercendo o poder pacificamente, com real espírito de justiça e de eqüidade, e promovendo eficazmente o bem comum. Embora não haja legitimidade de origem, pode haver legitimidade de exercício, e os mesmos motivos que justificam a prescrição em Direito Privado podem ser invocados, com as devidas ressalvas, em se tratando da soberania.

4. LEGITIMIDADE HISTÓRICA

As constituições modernas estabelecem o modo pelo qual se dá a investidura legítima do poder político. Consagram, pois, um dos títulos mencionados acima (a eleição, nas repúblicas; a sucessão hereditária, nas monarquias; uma e outra sob tais e tais condições). Temos, assim, a legitimidade jurídica ou constitucional, quer dizer, a regulamentação do princípio de legitimidade pela ordem jurídica positiva. O que fazem hoje as constituições também o faziam as antigas leis fundamentais (p. ex., a Lei Sálica, na França, regulando a sucessão do trono e estabelecendo-a só por via varonil).

Mas a constituição jurídica de um povo pode discrepar da sua constituição histórica (ver cap. II, n. 2, e cap. IV, n. 3). Daí muitas vezes a determinação do processo de investidura no poder ou da forma de governo tornar-se inadequada e provocar freqüentes comoções sociais.

Suponhamos que, por exemplo, na Inglaterra, um dos países onde mais se tem mantido o direito histórico, uma revolução semelhante à da França em 1789 viesse pôr abaixo aquelas instituições tradicionais lá existentes desde a Idade Média, não obstante alterações substanciais por que passaram. Todo o regime desmoronaria como um castelo de cartas. Procurar-se-ia aplicar à Inglaterra um regime novo, com total desconhecimento da formação histórica e das condições presentes daquele povo, fosse uma república presidencialista ou um governo constituído em torno de um *Praesidium*,

segundo o tipo em voga nas chamadas "democracias populares".

A nova constituição daí resultante não poderia naturalmente adaptar-se ao povo inglês. Haveria reações, e é de se esperar que o soberano legítimo tratasse de voltar ao poder. Entretanto, isto poderia também não acontecer, ou não ser possível, desde que o novo governo, contasse com o apoio decidido das forças armadas, ou de milícias rêvolucionárias, adrede organizadas para sustentá-lo, como ocorreu em Cuba. Teríamos, então, a constituição jurídica da Inglaterra em flagrante contraste com a constituição histórica e natural daquele país. O poder não seria legítimo, embora se baseasse nos títulos legais estabelecidos pela nova ordem jurídica instaurada à força e contra o direito. Neste caso, o *fato* de maneira nenhuma poderia dar origem ao *direito*.

A hipótese, com respeito à Inglaterra, parece absurda. Mas em muitos outros países já se tem verificado. Em tais casos, pode suceder que a "legitimidade de exercício" venha sanar uma situação de início irregular, mas isso desde que haja, com o correr do tempo, uma adaptação das novas instituições ao respectivo meio social, e desde que o povo não manifeste nenhuma reação, aplicando-se-lhe, então, o conhecido princípio: "cada povo tem o governo que merece". Sendo o regime visceralmente infenso à formação histórica de um povo, às suas crenças, aos seus costumes, à sua índole, nunca se poderão dar efetivamente as condições necessárias para haver "legitimidade de exercício". E muito menos ainda quando o regime de que se trate viole frontalmente os princípios do

direito natural, caso em que de maneira nenhuma poderá beneficiar-se por qualquer legitimação de caráter prescritivo. A verdadeira legitimidade pode manter-se muitas vezes à margem do direito existente, sem que por isso desapareça.

A legitimidade do poder é uma dessas questões jurídicas em que claramente podemos perceber como o direito está muito longe de ser mero formalismo de textos legais ou constitucionais. Radica-se concretamente na própria natureza do homem, cuja suprema norma de proceder é dada pela lei divina, e cujas formas de sociabilidade política a razão não pode criar com seus preceitos abstratos e arbitrários, pois elas decorrem da história dos povos, escrita com sabedoria infalível pelo dedo da Providência.

CAPÍTULO VII

AUTORIDADE E LIBERDADE

SUMÁRIO: 1. Antinomias do mundo moderno — 2. A liberdade requer a autoridade — 3. A autoridade, princípio da ordem — 4. A verdadeira liberdade — 5. A liberdade orientada para o bem — 6. A liberdade e a natureza humana — 7. Conclusões.

1. ANTINOMIAS DO MUNDO MODERNO

Vive o mundo moderno numa situação de permanente conflito entre *autoridade* e *liberdade,* a tal ponto que estas duas noções se tornaram, para muitos, antagônicas, quando, na verdade, elas se completam mutuamente.

O conflito teve início com a revolta protestante, quando Lutero se insurgiu contra a autoridade da Igreja, especialmente do Sumo Pontífice. Pela mesma época, o Renascimento pagão soltava as rédeas aos instintos, glorificando o que havia de inferior no homem e comprometendo a liberdade espiritual. Essas deturpações da liberdade religiosa e da liberdade moral refletiram-se depois na ordem política. Reagindo contra o absolutismo monárquico (deturpação da autoridade), a Revolução de 1789, filha de pseudo-reforma e da enciclopédia,

arruinou o conceito tradicional de autoridade. Abolindo a nobreza, os grêmios corporativos e toda organização social fora do Estado, proclamou o indivíduo absolutamente livre ou soberano, tratando de garantir os direitos do homem e do cidadão contra os possíveis abusos da autoridade política. Não tardou a reação em sentido contrário, fazendo a balança pender para o lado da autoridade em detrimento da liberdade: socialismo, comunismo, fascismo, nazismo...

2. A LIBERDADE REQUER A AUTORIDADE

A liberdade do liberalismo acabou por se destruir a si mesma. O excesso de "livre concorrência" gerou a exploração dos fracos pelos fortes, a formação do grande capitalismo e a proletarização do operário. A liberdade política exagerada foi sempre condição propícia para o advento das ditaduras.

Compreende-se que assim seja, à vista do que já Lacordaire afirmava: "entre o forte e o fraco, a liberdade escraviza, a lei é que liberta".

A autoridade deve ser bastante forte para proteger a liberdade dos fracos e impedir o abuso de liberdade por parte dos poderosos. Só assim a liberdade poderá existir dentro da lei e da ordem. Como diziam os romanos, devemos ser escravos da lei para podermos ser livres. Fora da lei e da ordem, a liberdade degenera em licenciosidade e arbítrio.

Por sua vez, a autoridade que não protege a liberdade e não respeita os direitos do homem e dos grupos torna-se arbitrária e despótica.

Portanto, a autoridade só é legitimamente exercida quando respeita a liberdade devidamente ordenada. E a liberdade só é realmente assegurada quando protegida pela autoridade.

3. A AUTORIDADE, PRINCÍPIO DA ORDEM

A autoridade é um princípio ordenador da vida humana. Esta ordenação é a lei. Deus, autoridade suprema, dá-nos a lei moral, cujos preceitos devem ser respeitados pela autoridade civil quando dita leis à sociedade. Lei ou *lex* é palavra que vem de *legere* (ler). O legislador deve saber *ler* na ordem natural os princípios básicos da legislação, para que esta seja justa.

Na vida social, a autoridade estabelece e mantém a ordem tornando efetiva a união dos membros da comunidade em vista do bem geral.

Daí resultam, para a autoridade:

a) um *dever*: manter a ordem, favorecendo a consecução dos bens que a vida social deve proporcionar (donde o dizer Pio XII, em sua Mensagem de Natal de 1942, que o sentido profundo e a legitimidade moral e universal do "reinar" é o "servir");

b) um *direito*: faculdade ou poder de obrigar os que lhe são subordinados, por meio de normas obrigatórias, que constituem a ordem jurídica, exi-

gindo o cumprimento das mesmas se preciso até pela força. Desta idéia resulta o seguinte conceito de autoridade: direito de obrigar os membros de uma sociedade a cooperarem para a consecução do fim comum.

4. A VERDADEIRA LIBERDADE

Escreve Fulton Sheen: "Somos verdadeiramente livres quando obedecemos à finalidade ou à lei para que fomos criados, qual seja o desdobramento e desenvolvimento de nossa personalidade para a nossa eterna felicidade com Deus. Temos a liberdade de ignorar a lei moral, de beber, de roubar, de ser adúlteros, de sacudir os punhos com ódio, tal como temos liberdade de ignorar a lei de gravitação, mas toda a vez que a ignoramos, ou diminuímos ou destruímos a nossa liberdade. Alcança-se a liberdade real, não agindo fora da lei, mas dentro dela. Enquanto obedecer às leis do tráfego terei liberdade de guiar, mas quando penso que liberdade significa o direito de fazer o que quero e atravesso com o sinal vermelho, verifico logo que não tenho mais liberdade de guiar. Dá-se o mesmo com a lei moral. Deus implantou na natureza humana e em sua Igreja as leis que nos permitem realizar a finalidade da vida e atingir os mais altos objetivos de nossa personalidade. Essas leis não são represas que detêm o progresso; são diques que impedem que as águas do egoísmo e da concupiscência invadam a terra. Se as obedecer ou fizer o que devo, serei livre. Se as desobedecer e fizer o que quiser, estarei agindo contra

os mais altos interesses de minha natureza. Cada vez que peco, sou menos homem em razão disso, tal como a máquina em cujo uso se violam as intenções do fabricante é menos máquina" (F. Sheen, *O Problema da Liberdade*, trad. de Augusto de Melo Saraiva, 2ª ed., pág. 38).

Daí o dizer o Evangelho: "todo aquele que comete o pecado é escravo do pecado" (São João, VIII, 34).

5. A LIBERDADE ORIENTADA PARA O BEM

A liberdade existe para alguma coisa. Eu quero ser livre para me locomover, para estudar, para constituir família, para trabalhar e assim por diante. A liberdade não existe por si mesma e não é o valor supremo da vida, pois ela supõe sempre um fim em razão do qual existe. E se os objetivos parciais da vida humana devem ser subordinados ao fim supremo para que foi criado o homem, assim também a liberdade só vale realmente para nós na medida em que nos leva a alcançar a verdadeira felicidade.

O que importa não é agir livremente e às cegas — isto acabaria por suprimir a pretensa liberdade do agente — mas praticar livremente o bem.

A liberdade deve, pois, ser *orientada* para o bem, e não ficar *abandonada* a si mesma.

A liberdade do liberalismo é a liberdade abandonada, porque considerada valor supremo da vida, fim em si mesma, algo de absoluto e sem limites. A "ordem" para o liberalismo resulta da simples

conciliação das liberdades (eis a definição da ordem jurídica dada por Kant: "conjunto das condições em virtude das quais a liberdade de um pode coexistir com a liberdade de outro, segundo a lei geral da liberdade").

6. A LIBERDADE E A NATUREZA HUMANA

Dizia Dante que o maior dom que Deus concedeu ao homem, criando-o, foi a liberdade: "Lo maggior don che Dio... fesse creando... fu della volontà la libertate" (*Paraíso,* Canto V). Por sua vez, Cervantes: "con ella no pueden igualarse los tesoros que encierra la tierra ni el mar encubre" (*Don Quixote,* L. II, c. 58).

Entretanto, exatamente por ser livre e entregue ao seu próprio conselho, o homem muitas vezes se atira à perdição.

É que o pecado original viciou a natureza humana, de tal maneira que o homem, de senhor sereno de suas paixões, passou a ser objeto de violentas investidas e inclinações perversas contra as quais deve lutar, com o auxílio da graça divina, para conservar aquele domínio sobre si mesmo.

Esse domínio é que nos faz verdadeiramente livres. Sendo senhores de nossos atos, temos liberdade. Mas quando nos escravizamos ao pecado, dominados pelas paixões, deixamos, por isso mesmo, de ser livres.

É de capital importância ter presente as conseqüências do pecado original para compreendermos o que significa a liberdade, e sabermos preser-

vá-la. O erro fundamental do liberalismo neste ponto foi a negação do pecado original. Ensinando que o homem é naturalmente bom, Rousseau daí deduziu um sistema político (e também pedagógico), em que parte deste falso pressuposto: o homem usa sempre da sua liberdade para o bem. A verdadeira felicidade estaria, então, em reduzir ao mínimo os vínculos sociais (para Rousseau, o homem plenamente livre é bom, a sociedade é que o corrompe).

Vemos como Rousseau opõe sociedade e liberdade. Não é preciso libertar o homem dos vínculos sociais para que ele seja livre. Sua liberdade se exerce naturalmente nos agrupamentos a que pertence, com o devido respeito à liberdade alheia que esse convívio determina.

A sociedade resulta de uma inclinação da natureza humana, e a convivência dos homens implica em que sejam limitadas as suas liberdades civis e políticas.

Essa limitação da liberdade existe também na ordem moral, pelas razões já apontadas. A lei de Deus, estabelecendo normas para fugirmos do mal e praticarmos o bem, implica necessariamente em que a liberdade de cada um seja limitada. Por isso, dizia Garcia Moreno: "liberdade para tudo e para todos, menos para o mal e para os malfeitores".

7. CONCLUSÕES

1. A autoridade legitimamente exercida não se opõe à liberdade, mas, antes, a assegura. Auto-

ridade e liberdade completam-se. Uma não pode existir sem a outra.

2. A liberdade é um meio e não um fim.

3. A liberdade não deve ser abandonada, mas orientada para o bem.

4. A liberdade só é legítima dentro da ordem.

5. A convivência humana requer o exercício limitado das liberdades de cada um.

CAPÍTULO VIII

A ESTRUTURAÇÃO DO PODER: FORMAS DE GOVERNO E DE ESTADO, REGIMES POLÍTICOS

SUMÁRIO: 1. Formas de governo — 2. Modalidades de monarquia e de república — 3. Formas de Estado — 4. Regimes políticos e ideologias — Notas.

Devemos distinguir, para maior clareza, entre formas de governo, formas de Estado e formas de sociedade.

Por *governo,* aqui, entendemos o efetivo exercício do poder soberano na sociedade política, servindo ainda a mesma palavra para designar, por extensão, a pessoa, ou melhor, o conjunto de pessoas que exerce o poder. Forma de governo concerne à maneira pela qual é instituído e exercido o poder.

O *Estado* diz respeito a sociedade política nacional, juridicamente organizada. O poder rege a sociedade, administra-a, organiza-a através de normas jurídicas. Por isso a palavra Estado é usada para significar o poder e essas normas que dele procedem (Estado-poder). Num segundo sentido, toma-se essa expressão para indicar toda a

sociedade (nos povos modernos, a Nação). Já vimos que o Estado não se confunde com a Nação (cap. IV). Mas a Nação, com o poder político que a rege e a representa, com as leis e instituições que lhe asseguram a existência independente, forma um Estado soberano. Temos, então, o Estado-sociedade. O Estado-poder é o organismo que supervisiona a vida nacional. O Estado-sociedade é a própria Nação, compreendendo os diferentes grupos que a compõem e mais este organismo estatal. Quando se trata das formas de Estado, tem-se em vista as formas do organismo político-administrativo do Estado tal como se estende por todo o âmbito da sociedade nacional.

Finalmente, podemos considerar a *sociedade* nos seus elementos constitutivos (grupos e classes), na sua estrutura interna independente da sua estruturação externa em relação ao Estado. E teremos, então, as formas de sociedade.

1. FORMAS DE GOVERNO

Menciona-se com freqüência a divisão das formas de governo adotada por Aristóteles. Consiste em distinguir três formas principais, acompanhadas da respectiva corrupção, a saber:

a) monarquia, corrompendo-se na tirania;

b) aristocracia, na oligarquia;

c) politéia, na democracia.

Esta divisão obedece ao critério do número das pessoas que exercem o governo. A monarquia é o

governo de um só. A aristocracia, de alguns, entendendo-se que seja o governo dos melhores, dos mais aptos para governar, isto é, de uma elite dirigente. A politéia tira a sua denominação de *Polis*, por ser o governo de todo o povo que constitui a cidade (tal como os gregos a compreendiam), sendo a democracia a sua deturpação, ocorrida quando o povo organizado é substituído pelas multidões informes, hoje as "massas". Assim, a palavra "democracia", na divisão de Aristóteles, tem o significado que alguns reservam hoje para a "demagogia", considerando democrático o governo popular normal (politéia).

Desde logo devemos notar que tal divisão não compreende membros exclusivos uns dos outros. Com efeito pode haver monarquia na qual o povo participe do poder, como na Inglaterra, onde, aliás, há também a aristocracia. Temos visto também o caso de repúblicas aristocráticas onde coexistem esses dois elementos: democracia e aristocracia.

Além disso, cumpre observar que aristocracia e democracia não são propriamente formas de governo, mas, antes, tipos de organização social. Embora possam ter também um sentido político — quando à classe aristocrática ou ao povo é dada uma participação nos negócios do Estado — representam, sobretudo, a estruturação da sociedade em classes com um regime de privilégio (sociedades aristocráticas) ou de igualdade jurídica (sociedades democráticas).

Aquela divisão das formas de governo pode ser entendida não simplesmente segundo o critério quantitativo do número dos governantes, mas pelo

prisma de uma valorização qualitativa. Assim é que se destaca na monarquia a unidade e continuidade do governo, na aristocracia a seleção dos mais aptos e na politéia a participação de todo o povo no governo.

Deste modo considerada, a classificação em apreço não faz mais do que pôr em relevo as qualidades que todo bom governo deve ter, razão pela qual, na linha do pensamento aristotélico, Santo Tomás de Aquino apresentava como forma ideal de governo a que reunisse todos esses elementos, ou seja, a monarquia temperada com elementos de aristocracia e com uma efetiva participação do povo no governo (monarquia aristo-democrática).

Mais precisa e rigorosa é a divisão que se limita a duas formas: monarquia e república. Um governo é monárquico ou é republicano, não poderá ser as duas coisas ao mesmo tempo.

Deixando de lado a ditadura, que é uma forma excepcional, a distinção entre estas duas está no seguinte: a monarquia é um governo cujo poder é vitalício e hereditário; a república caracteriza-se pela eleição de um chefe que exerce o poder temporariamente.

É certo que houve monarquias eletivas, e assim foi a dos visigodos ou a da Polônia. Mas justamente por isso tais regimes, participando da natureza de uma república, não puderam ter estabilidade. As sucessivas partilhas da Polônia, vítima das ambições das potências vizinhas e das lutas pela conquista do poder através da eleição, bem mostram a precariedade de um tal sistema. Nas Espanhas, depois da aplicação do princípio eletivo

no reino visigótico, a monarquia se consolidou desde que foi adotado o princípio da hereditariedade. Tal a tendência natural do regime monárquico. A continuidade dinástica completa-o, realizando-o na sua plenitude.

Poder-se-ia alegar, em sentido contrário, o exemplo do Império Romano. Mas é preciso não confundir a monarquia com o regime do Império em Roma, onde o que houve, na verdade, foi um sistema de ditadura vitalícia, ou melhor, a monocracia, não obstante a tentativa feita sob os Flavios e Antoninos para introduzir o princípio dinástico.

Monocracia — de *cratos* — quer dizer força de um só. Monarquia — de *arché* — é expressão de um princípio ordenador, cuja concretização efetiva os regimes monárquicos procuram assegurar através da unidade e da continuidade no governo: "o rei morreu, viva o rei!" Esta distinção entre monarquia e monocracia é feita, entre outros, por Max Weber. A monarquia é o governo racionalizado pelo princípio dinástico.

Por outro lado, não se deve confundir república e democracia. Basta lembrar o exemplo das repúblicas aristocráticas italianas na Idade Média.

A eleição, naturalmente, enfraquece o poder e compromete a unidade e a continuidade. Procura-se, com o princípio eletivo, evitar a perpetuação no poder de um chefe que possa abusar dele e que não corresponda às aspirações populares. Mas o perfeito acordo entre a vontade popular e o governo — seja monárquico ou republicano — não depende da forma de governo, e, sim, do sistema de governar, dando-se ou não efetiva participação do

povo no poder, objetivo este colimado pelas instituições representativas (cap. XI).

Assim, temos o fato-república, que não se confunde com a república-forma. O fato-república pode existir nas próprias monarquias, e, aliás, a história dos povos modernos nos mostra que a república-forma realiza mais dificilmente o fato-república do que a monarquia, pois as oligarquias — e a plutocracia — com mais facilidade dominam nos estados de forma de governo republicana, ou nas monarquias republicanizadas pelo liberalismo e o parlamentarismo.

2. MODALIDADES DE MONARQUIA E DE REPÚBLICA

Podemos prosseguir nesta divisão, subdividindo-a nas diversas modalidades de monarquia e de república.

As monarquias tradicionais européias, antes do absolutismo, realizavam em parte a concepção do regime misto preconizado por Santo Tomás de Aquino, que, aliás, tinha diante de si o governo de São Luís, máximo expoente da monarquia cristã na França. A participação das ordens ou dos "estados" nas cortes ou estados gerais permitia pôr-se em prática o que em Portugal se chamou a "monarquia limitada pelas ordens". Na Espanha, as liberdades locais e regionais, asseguradas pelos foros, bem assinalam as limitações então existentes ao poder monárquico.

Com o absolutismo, renovando as concepções romanistas (*quidquid principi placuit legis habet*

vigorem) e se servindo da tese protestante do "direito divino dos reis", perdeu-se o sentido da monarquia social e representativa.

Na reação contra o absolutismo das monarquias do antigo regime, o liberalismo inspirador da Revolução de 1789 deu margem, nos países que ainda conservaram a realeza, às monarquias constitucionais.

Vem daí o equívoco de muitos que, desconhecendo o significado das monarquias tradicionais, só concebem duas modalidades de monarquia: a absoluta e a limitada ou constitucional. Nesta última inclui-se a forma das monarquias parlamentares.

Na verdade, o poder do monarca é suscetível de ser limitado por uma constituição escrita, ou pela atividade fiscalizadora e controladora de um parlamento do qual dependa o governo (e então temos a aplicação do princípio "o rei reina e não governa"); ou pode, ainda, encontrar limitações nos elementos orgânicos da sociedade, aos quais seja dado exercer influência na política geral do país (poder dos senhores feudais, liberdades corporativas, representação nas cortes, autonomia municipal e regime foraleiro).

Quanto à república, pode também dar margem ao absolutismo do poder. Nas repúblicas, surgem as ditaduras que exercem um poder absoluto. O poder do presidente, por vezes, é dos mais fortes, e vem a ser amparado por uma grande centralização, como ocorre de um modo cada vez mais acentuado nos Estados Unidos, onde a monocracia do presidente da república suplanta de longe os

poderes do rei ou da rainha na Inglaterra. Nem falemos da monocracia soviética.

A república limitada e reduzida aos quadros do Estado de direito tem sido a preocupação constante dos constitucionalistas. Aos abusos do chefe do Estado no presidencialismo opõe-se o parlamentarismo, transferindo para o parlamento o controle do governo, através da dependência em que fica o gabinete ou conselho de ministros em relação às maiorias parlamentares. Neste caso, o presidente se assemelha ao "rei que reina e não governa". Mas a evolução do regime parlamentar, a começar pela Inglaterra, seu país de origem, está sendo no sentido de um fortalecimento cada vez maior do gabinete e particularmente do primeiro ministro. Assim é que, nas eleições inglesas, hoje, os eleitores não votam propriamente no Partido Conservador ou no Partido Trabalhista, mas no líder que, com a vitória de um ou de outro partido, já se sabe de antemão que vai ter as rédeas do governo. Logo depois da guerra, votava-se em Churchill ou em Atlee. E as atribuições do gabinete, coincidindo com a diminuição do papel do parlamento na iniciativa e na elaboração das leis — cujos projetos vêm de órgãos técnicos extraparlamentares — modificam sensivelmente o panorama do parlamentarismo, quer nas monarquias, quer nas repúblicas onde ele é adotado.

Além da república presidencial e da parlamentar, podemos mencionar a convencional ou de assembléia (p. ex., a Convenção francesa de 1792) e a diretorial, ensaiada na França de Bonaparte e nos governos do Executivo constituído por um

conselho, como o da Suíça e segundo a experiência do colegiado no Uruguai.

As repúblicas têm, naturalmente, um cunho democrático, e põem em prática a democracia indireta ou representativa. Rousseau, preconizando a democracia direta, reconhecia que esta só era possível em pequenas comunidades. Na democracia direta há o governo do povo todo, congregado para tomar as deliberações em comum. Subsistem, em algumas democracias representativas, práticas da democracia direta, como o *referendum* e o plebiscito.

Presidencialismo e parlamentarismo são duas modalidades do governo representativo, podendo também o parlamentarismo existir na monarquia. No sistema presidencial, o chefe do governo é também o chefe de Estado, governando independentemente do congresso. Seus ministros são de sua exclusiva confiança e só respondem perante o próprio presidente. No sistema parlamentar há uma distinção entre o chefe do Estado e o chefe de governo. Este preside o gabinete, ou conselho de ministros, o qual depende do parlamento, devendo ter o apoio da maioria parlamentar e cabendo-lhe renunciar quando o parlamento lhe nega o voto de confiança.

Modalidade particular do governo representativo republicano foi o de Portugal, no tempo de Salazar, definido como sendo o "presidencialismo do primeiro ministro", uma vez que os ministros eram responsáveis perante o presidente do conselho, ou primeiro ministro, e não perante o parlamento ou o presidente da república.

3. FORMAS DE ESTADO

Várias modalidades de Estado podem ser enumeradas, desde o Estado-cidade dos gregos e da primeira fase de Roma até os Estados nacionais de hoje. Entre elas, com características especiais, alguns incluem o Estado feudal, mas, dadas as particularidades que este apresenta e o extremo da descentralização, importando mesmo em fragmentação da soberania, aí não cabe o qualificativo de Estado, pelo menos segundo a concepção atual expressa por esta palavra.

Poderíamos também considerar os Estados que não estão em uso de todas as suas prerrogativas de governo e de jurisdição, deixando de ser plenamente soberanos. Tais os casos de Estados sujeitos a outras potências, ou o dos mandatos e protetorados internacionais instituídos pela Sociedade das Nações. Entram nesta categoria os Estados vassalos.

Mas o que importa é destacar as duas formas de Estado generalizadas na atualidade dos Estados nacionais: o Estado unitário e o Estado federal.

Segundo Groppali, sob um ponto-de-vista geral, as várias formas de Estado podem reduzir-se a duas fundamentais, pois um Estado é simples ou composto.

"Estado simples ou unitário é aquele em que existe uma só soberania sobre um mesmo povo e um território; quanto ao Estado composto ou federal, é aquele cuja formação resulta de outros Estados, quer dizer, compreende entre seus elementos constitutivos Estados menores, sendo um Estado de Estados. No Estado unitário o Poder Legisla-

tivo, o Judiciário e o Administrativo pertencem a um só titular representante do próprio Estado; no Estado federal, ao contrário, o poder na sua tríplice manifestação compete, no âmbito do mesmo Estado, a muitos Estados, ditos federados, que são os componentes do Estado federal".

Não é muito fácil caracterizar o Estado composto em face do que o autor chama de Estado simples, consoante terminologia corrente. Freqüentemente há uma analogia entre os Estados, quanto à sua estruturação, sem que se possa dizer dos seus regimes que são idênticos. Para classificar um Estado na categoria de Estado federal há, por vezes, dificuldades. Os Estados que iniciaram o regime federativo e serviram de base para a elaboração das diversas teorias sobre a natureza jurídica do Estado federal são os únicos que jamais viram contestada a sua estrutura federal. É o caso dos Estados Unidos e da Suíça. O mesmo não se dá com outros países, que, adotando o regime federal sem as mesmas condições históricas que o propiciaram naqueles dois, se afastam dos padrões originais.

Cumpre levar em conta o que já foi dito anteriormente (cap. IV, n. 3): toda forma de Estado deve resultar de um processo histórico, e não da aplicação de esquemas abstratos, ou de sistemas inopinadamente postos em prática num determinado país sem condições para recebê-lo. Este foi o vício de origem do Estado federal no Brasil, calcado sobre o modelo norte-americano.

Na América do Norte, eram a princípio 13 colônias da Inglaterra, as quais, sem terem chega-

do a realizar uma unidade, proclamaram a independência em 1776. Concluíram uma aliança e constituíram uma confederação, caminhando para a formação de um só Estado, que se deu com a Constituição federal de 1787. Daí os "Estados Unidos da América". A palavra federação, assim, se explica (de *foedus*, tratado, convenção, aliança, compromisso). E da mesma forma se explica que as diversas unidades componentes do novo Estado continuassem a se chamar "estados".

O Estado daí por diante era um só. Não mais os 13 Estados de logo após a independência. Era um Estado constituído por Estados que se haviam federalizado. Os autores americanos, que a princípio usavam dizer — "The United States are..." — acabaram por empregar o verbo no singular, construção, graças ao artigo invariável, permitida na língua inglesa: 'The United States is..." Assim se patenteia a unidade do Estado, mesmo em se tratando de um Estado federal. O nome de Estado aplicado a uma entidade não soberana explica-se, pois, no caso norte-americano, em virtude das circunstâncias históricas. Não, assim, no caso brasileiro, quando se começou a chamar de Estados às antigas províncias do Império, tal foi o furor imitativo dos primeiros homens da república. Um Estado só, havia sido sempre o Brasil, desde os primórdios da colonização, salvo a malograda e efêmera experiência das capitanias. A Argentina, apesar de ser um Estado federal, adota a denominação de províncias para as unidades federadas. Tanto no caso do Brasil como no da Argentina, chegou-se ao Estado federal partindo da unidade para a multiplicidade, ao passo que, no caso dos

Estados Unidos, partiu-se da multiplicidade para chegar à unidade, através de uma confederação em seguida à qual surgiu o Estado federal.

A formação do Império Alemão, reunindo os reinos, principados, ducados, etc., remanescentes do Sacro Império medieval, ou a do Estado federal suíço, resultante da união dos cantões, obedeceu a um processo histórico orgânico. Passou-se pelas mesmas fases da União americana: primeiro, a confederação, depois o Estado federal.

A teoria do Estado federal, elaborada de início por Hamilton, Jay e Madison, os redatores do *The Federalist*, e na Alemanha por Waitz, teve posteriormente grande desenvolvimento, dando origem a várias interpretações da natureza jurídica desta forma de Estado.

4. REGIMES POLÍTICOS E IDEOLOGIAS

A expressão *regime político* é empregada, por vezes, para designar a forma de governo (regime monárquico ou republicano), e também a forma de Estado (regime unitário ou federativo).

Mas, outras vezes, dá-se à mesma expressão um sentido mais amplo, abrangendo a forma de governo, a forma de Estado e a ideologia inspiradora da organização estatal. Assim, o regime soviético significa uma república, um Estado federal e a organização do Estado em função do marxismo-leninismo.

Com relação à ideologia é que se pode caracterizar o Estado liberal e o Estado totalitário.

O liberalismo compreende diversas modalidades: liberalismo religioso (protestantismo e livre exame; liberalismo dito católico, do tipo de *Sillon*, condenado por São Pio X); moral (crença na bondade natural do homem e negação do pecado original); pedagógico (baseado no falso pressuposto de que a criança usará sempre a liberdade para o bem, desde que entregue às suas inclinações naturais); econômico (ampla liberdade de concorrência, o *laissez faire, laissez passer*); político (soberania do povo e sufrágio universal); jurídico (o direito, simples produto da vontade humana).

O "Estado totalitário" foi uma expressão empregada pela primeira vez na Itália fascista. Teve alguns precursores doutrinários, como Marsílio de Pádua, no século XIV, e Hobbes, no século XVII, este último com a sua concepção do "Leviathan". Na Alemanha nacional-socialista prendeu-se à concepção do racismo. E na Rússia e na China de hoje chegou à sua plenitude.

Como diz Emil Brunner, "o Estado totalitário nada tem que ver com a forma estatal. O Estado totalitário é a *oniestatalidade*, a estatalização integral da vida, que só é possível quando tenha arrebatado todo o poder às formas da vida pré-estatais e ao indivíduo. Na verdade, esta oniestatalização tem uma certa afinidade com a ditadura: porém, propriamente, sua raiz histórica está na república da Revolução Francesa, no *Contrat Social* de Rousseau, no seu princípio da *aliénation totale*. Ora bem, não há nenhum Estado moderno que não tenha sido infetado em maior ou menor medida por essa enfermidade. E não se esqueça nunca o seguinte: o princípio

totalitário achou seu desenvolvimento mais completo e conseqüente no comunismo bolchevista; pois só com a supressão da propriedade se faz perfeita a condição de escravo do Estado" (E. Brunner, *La justicia*, trad. de L. Recaséns Siches).

O Estado totalitário caracteriza-se pela direção de toda a vida social confiada ao poder político e por essa "estatalização" total da vida, em que o Estado absorve todos os grupos, cujas atribuições são por ele usurpadas (ver cap. XII, n. 2).

Perante a anarquia individualista do liberalismo e o totalitarismo monocrático, e repelindo os postulados de um e de outro, o corporativismo é uma doutrina política que remonta aos pensadores e homens de ação católicos do século passado e primórdios deste século, como La Tour du Pin, Albert de Mun e Vogelsang. No mesmo sentido foi aplicado pelo chanceler Dollfuss na Áustria, inspirando-se na Encíclica *Quadragesimo Anno*. Consiste em reconhecer a autonomia dos grupos corporativos como limites à ação do Estado e instrumentos ordenadores da economia, de maneira a evitar o caos da economia liberal.

Essa concepção foi deturpada pelo fascismo, cuja idéia de Estado corporativo se aproxima do totalitarismo. Torna-se, então, o Estado o órgão supremo diretor da organização corporativa, passando as corporações a ser não mais entidades autônomas em face do Estado, mas como que departamentos do Estado, controlados pelo partido único. É, pois, este corporativismo de Estado uma negação total daquele corporativismo de associação, o qual, por sua vez, é absolutamonte

antagônico a qualquer modalidade de totalitarismo ou de socialismo de Estado.

NOTAS:

1. Este capítulo teve por objeto as formas políticas concernentes à estruturação do poder na sociedade. Por isso, não se cogitou das formas de sociedade, a não ser para distingui-las das formas de governo e das formas de Estado. Na referência às sociedades aristocráticas e às sociedades democráticas foi dito que as primeiras se caracterizam pelo regime do privilégio e as segundas pela igualdade jurídica. Note-se que uma sociedade com aristocracia fechada e inacessível aos membros de outras classes é uma sociedade de castas. O privilégio não é próprio das aristocracias, tanto assim que as classes populares em certo tempo tinham também os seus privilégios (privilégios das corporações, das comunas). Estamos habituados a ver identificar privilégio com injustiça, quando, na verdade, o privilégio é o reconhecimento jurídico de uma situação de fato, resultante da diversidade das classes sociais. Não é possível uma sociedade sem classes diferenciadas, isto jamais passará de uma utopia. As desigualdades sociais existirão sempre, e, aliás, o ideal igualitarista das democracias radicais, fundadas nos princípios de 1789, as conduziu a substituir o privilégio de sangue pelo privilégio do dinheiro (plutocracia). Por sua vez, o comunismo quis implantar na Rússia um regime de plena igualdade, e o resultado foi aparecer uma "aristocracia" espúria, essa nova classe formada pelos

militares, dirigentes do partido, técnicos e altos funcionários do Estado. A democracia, entendida no sentido de uma igualdade absoluta, seria logicamente o anarquismo, regime em que a própria autoridade é suprimida, a fim de não dar margem à desigualdade entre governantes e governados. O anarquismo preconiza o igualitarismo anti-hierárquico levado ao extremo, sem admitir nem as classes sociais, nem a autoridade.

2. Além das formas de Estado, podemos considerar as uniões de Estados. Assim, a confederação é uma união de Estados, cada um destes conservando a sua forma peculiar. Na confederação, cada Estado é soberano e tem a sua representação diplomática própria perante as outras nações. Na federação, os Estados componentes são autônomos, não soberanos (a soberania política pertence à União, representando toda a sociedade nacional organizada federativamente). Entre as uniões de Estados, costuma-se distinguir as uniões pessoais (pelo mesmo soberano) e as uniões reais (instituições comuns). Finalmente, no plano das relações internacionais, surgem os organismos de aliança ou colaboração entre os Estados, p. ex., a Organização dos Estados Americanos, a Organização do Tratado do Atlântico Norte, o Mercado Comum Europeu).

CAPÍTULO IX

A ORGANIZAÇÃO CORPORATIVA

SUMÁRIO: 1. Aspecto econômico — 2. Aspecto político — 3. Aspecto jurídico — 4. Conclusão.

1. ASPECTO ECONÔMICO

É natural que os homens que trabalham em uma determinada profissão procurem reunir-se para defender os seus próprios interesses, melhor se conhecer e tratar de aperfeiçoar o seu ofício. Tal é um fato observado em todos os tempos, decorrente da natureza social do homem. Daí vem a organização de associações profissionais com variados objetivos: ajuda mútua, cooperativismo, aprendizagem, etc.

Houve épocas em que particularmente vicejaram as "corporações de ofício". No mundo antigo, já eram conhecidas associações deste gênero. Os romanos organizaram as *sodalitates* ou *corpora opificum*, as quais, aliás, não tinham uma finalidade meramente econômica, pois também cuidavam das cerimônias de culto, dos repastos em comum e de promover recreações. Na Idade Média, tais corporações floresceram graças ao espírito insuflado na sociedade pela Igreja. Os vínculos da

caridade favoreciam agrupamentos como estes, em que, ao lado das preocupações estritamente profissionais, estavam as religiosas.

Multiplicavam-se as confrarias, ao mesmo tempo em que as corporações de ofício ganhavam maior expansão e solidez. Cumpre não esquecer, como perfeição do trabalho em comum e da realização da idéia corporativa, as ordens religiosas. Foram sobretudo os monges que contribuíram, nos seus mosteiros, para desenvolver esse espírito de comunidade, e também para dignificar o trabalho na consideração dos homens. Enquanto os antigos desprezavam o trabalho manual, relegando-o aos escravos, o Cristianismo o reabilitava, apresentando o próprio Jesus Cristo, na oficina de Nazaré, como o ideal do trabalhador. A regra de São Bento partia daquele duplo preceito: *ora et labora.* E os beneditinos ensinavam à sociedade européia o trabalho em comum.

As corporações medievais tinham uma organização que variava de cidade para cidade, pois a Idade Média não conheceu o regime de simetria social e de padronizações burocráticas a que estamos hoje habituados. É interessante notar como, em meio a tal variedade, num desenvolvimento espontâneo de instituições semelhantes por toda parte, se punha em prática o mesmo sistema de colaboração e orientação profissionais. Estavam os trabalhadores divididos em três categorias: aprendizes (até se mostrarem capacitados para o ofício); companheiros ou auxiliares (alguns, de carreira, como se diria hoje; outros, contratados livremente); e mestres. O mestre tinha terminado a sua aprendizagem e adquirira esse título mediante a

apresentação de uma obra-prima. Podia dirigir uma oficina e se tornava ao mesmo tempo o patrão, o técnico e o mestre de aprendizes. Mestres e demais oficiais de um mesmo ofício reuniam-se numa corporação, elegendo os que deviam dirigi-la (juízes, síndicos, fiscais, etc.). Dado o costume de procurarem os profissionais de cada ramo habitar os mesmos quarteirões, vemos que muitas cidades antigas conservam os nomes tradicionais de bairros ou ruas correspondentes aos respectivos ofícios. O mesmo se deu entre nós, no período colonial, quando se esboçou no Brasil essa organização, abolida pela Constituição de 1824 (*v.g.* rua dos Toneleiros, rua dos Ourives, etc.).

A partir da Renascença, com o surto do mercantilismo e a formação do espírito capitalista, as corporações européias entram em decadência, até que, no século XVIII, são abolidas em quase todos os países. Para isto contribuiu decisivamente o individualismo da economia política liberal, posta em prática pelos homens da Revolução Francesa. Antes, porém, de se chegar a este resultado, em nome da liberdade de trabalho ou de concorrência, a intervenção do poder central na vida das corporações já as desviara da perfeição com que haviam funcionado a princípio.

Quando, para fazer face aos imperativos da "questão social", se procurou de novo organizar as classes sociais, já estavam estas divididas em dois mundos antagônicos: o do capital e o do trabalho. Surgiram, então, os sindicatos, muitas vezes inspirados pela idéia socialista da luta de classes, exatamente o oposto daquele espírito da caridade cristã que fizera nascer as corporações. Tentando-se um

corretivo ao individualismo liberal e à luta de classes do socialismo, algumas experiências foram feitas em nossos dias, de reunir em organismos superiores os sindicatos operários e grêmios patronais. Sob esta nova feição surge hoje o corporativismo, aliás em alguns países sob iniciativa e direção do Estado. O *Estado corporativo* moderno, em que as corporações figuram como órgãos do Estado e até, por vezes, repartições do partido, surge, assim, como antípoda da *sociedade corporativa* medieval.

Com efeito, os Estados corporativos, segundo os moldes do fascismo, vêm estancar na sua fonte o princípio essencial do corporativismo. Fazendo o Estado regulamentar todo o mundo do trabalho e da profissão, tira às classes sociais a faculdade de se auto-organizarem livremente. Aí está precisamente o sentido do corporativismo tradicional: o reconhecimento da capacidade dos grupos sociais para instituírem uma ordem normativa e disciplinar, que passa a figurar ao lado da ordem jurídica do Estado, dependendo desta no que diz respeito aos supremos interesses nacionais, mas plenamente autárquica ou "soberana" dentro da órbita que lhe é peculiar (regulamentação das relações profissionais). O corporativismo consiste, pois, na afirmação da autonomia dos grupos sociais perante o Estado e no reconhecimento de uma autoridade própria a tais grupos, a qual estabelece normas, aplica sanções, fiscaliza a ação dos seus membros, percebe tributos, etc. O que hoje é objeto da legislação trabalhista, e dos juízes e tribunais de trabalho, pertencia outrora a essa autoridade, eleita pelos próprios interessados, den-

tro de cada classe ou profissão. O essencial no corporativismo está precisamente nessa valorização do grupo social e na pluralidade de ordenamentos jurídicos daí decorrente. O Estado moderno tem-se desenvolvido num sentido oposto, desde o Estado liberal até ao Estado totalitário, pois em ambos o monismo da ordem jurídica estatal suprime a auto-organização dos grupos.

2. ASPECTO POLÍTICO

Daí se pode também deduzir o aspecto político e o jurídico do corporativismo.

Quanto ao primeiro, assim como se reconhece aos grupos uma capacidade para regulamentar os negócios que lhes concernem, também se lhes reconhece a competência para tratar desses mesmos negócios diante do Estado. Donde a representação corporativa. A representação individualista do direito moderno baseia-se no sufrágio universal inorgânico, critério puramente quantitativo (um homem, um voto: o cidadão anônimo). Pressupõe a sociedade como massa amorfa de indivíduos, os quais, juntos, formam o chamado "povo soberano". A representação tradicional, de base corporativa, pelo contrário, fundamenta-se no fato objetivo de ser a sociedade um conjunto orgânico de grupos, entrosando tais grupos com o Estado através das câmaras de representantes (cortes ou estados gerais: antes da Revolução Francesa, fazia-se aí a representação pelas diversas "ordens" que compõem a sociedade — clero, nobreza, povo

— sendo os representantes do povo os das corporações de ofício).

Há, porém, uma grande diferença entre a "representação profissional" ensaiada em alguns parlamentos modernos e a autêntica representação corporativa. A representação profissional ou de classes tenta conciliar o princípio corporativo com o individualismo do sufrágio universal e dos partidos políticos. Numa câmara de funções legislativas, reúne aos deputados dos partidos os representantes das profissões, atribuindo, assim, a estes, a mesma função político-legislativa daqueles. No sistema tradicional da representação corporativa — magistralmente estudado, no que diz respeito a Portugal, por Antonio Sardinha, na sua *Teoria das Cortes Gerais* — a função dos representantes dos agrupamentos corporativos não era elaborar leis, o que naturalmente excede da competência dos homens dos ofícios. A função legislativa cabia ao rei, assessorado pelos juristas — no tempo, os legistas. Mas essas leis se formulavam segundo as reivindicações das diversas classes e profissões apresentadas nas Cortes. Assim se atendia às aspirações de cada grupo social, ao mesmo tempo em que tais aspirações eram levadas em conta na linha do interesse nacional, e segundo as exigências da técnica jurídica, fora do alcance dos representantes ou procuradores do povo. Nos parlamentos modernos, nada disto se verifica. Os deputados, munidos de amplos poderes, são considerados representantes de toda a Nação, mas, na verdade, seguem as injunções de seus próprios interesses ou dos interesses do seu partido. No sistema de representação

corporativa, além de serem escolhidos os elementos de confiança e conhecimento imediato de cada grupo, estavam estes presos a um mandato imperativo, no qual se discriminavam as petições dos seus eleitores. Voltaremos ao assunto no capítulo concernente às instituições representativas.

3. ASPECTO JURÍDICO

Resta mencionar o aspecto jurídico do corporativismo. Consiste em toda uma ontologia jurídica, na qual as relações de direito são vistas tal como na realidade se manifestam, sem a deformação individualista. O individualismo jurídico fazia do direito um produto da vontade autônoma do homem, manifestando-se pelo *contrato* (acordo de vontades) e pela *lei* (expressão da vontade geral). A própria sociedade era reduzida por Rousseau ao resultado de um contrato social. Quanto à lei — expressão da vontade geral — era o fruto das vontades individuais que compõem esta última (donde o sistema do sufrágio universal, ou seja, da "metade mais um"). Tudo como se só existissem relações jurídicas interindividuais.

Juristas da atualidade voltam a afirmar o direito corporativo ao lado do direito individual. Entre muitos outros poderíamos citar Gurvitch (cf. *Sociologia Jurídica*) e Brèthe de la Gressaye-Laborde Lacoste, que assim conceituam aqueles dois tipos de relação jurídica: "As relações jurídicas são de duas espécies: 1º. Umas interessam os indivíduos considerados isoladamente, abstra-

ção feita de todo grupo, sem que o bem comum de um grupo esteja diretamente em jogo. São as relações entre duas pessoas, consideradas *individualmente*, e não como membros do corpo social" (p. ex., compra e venda, relações de propriedade). 2º. As relações corporativas, pelo contrário, interessam diretamente os corpos sociais. São as relações entre os membros do mesmo corpo com vistas ao bem comum, que forma precisamente o vínculo entre eles (p. ex., relações entre governantes e governados, no Estado; entre esposos, pais e filhos, no seio da família; entre associados, numa agremiação; entre patrões e operários, numa profissão). Estas últimas relações chamam-se de direito *corporativo* ou *institucional* (de *stare*: ficar de pé), "porque os corpos sociais são estáveis, permanentes, organizados para durar, enquanto as relações de indivíduos para indivíduos são efêmeras e contingentes. A palavra *Estado*, organização jurídica das sociedades civis ou políticas, precisa bem o sentido desta etimologia" (Brèthe de la Gressaye-Laborde Lacoste, *Introduction générale à l'étude du Droit*, págs. 123-124).

4. CONCLUSÃO

O corporativismo não é algo de arcaico. É a expressão da organização natural da sociedade em todos os tempos. Por isso muitos o apregoam como solução para os problemas dos nossos dias. Há, porém, certos corporativismos deturpados e que trazem em germe o vício mais anticorporativista possível, isto é, o socialismo de Estado.

A devastação individualista que desde 1789 desorganizou as sociedades ocidentais pretendeu banir toda e qualquer espécie de organização corporativa. Entretanto, alguns organismos de tipo corporativo resistiram. Foi o que se deu, por exemplo, com a Ordem dos Advogados. Hoje, os agrupamentos sindicais de operários, as federações e confederações da lavoura, do comércio e da indústria, cheios de vitalidade e pujança, aí estão a mostrar a atualidade do princípio corporativo. Resta apenas entrosá-los melhor com o Estado, num regime adequado à realidade social e às exigências do nosso tempo.

CAPÍTULO X

O MUNICIPALISMO

SUMÁRIO: 1. Origens — 2. O sentido do municipalismo — 3. Municipalismo e ruralismo.

1. ORIGENS

O município é a unidade política fundamental. É a "célula política", assim como a família é a "célula social". O Estado é uma grande aliança de municípios, que podem estar agrupados em *regiões* diferentes ou nos quadros administrativos das *províncias*, mas que constituem a divisão mais natural do organismo político.

No mundo antigo — Grécia, Roma — houve Estados, por assim dizer, "unicelulares". Não estavam divididos em municípios porque a cidade que deveria constituir o município se identificava com o próprio Estado. Atenas, Esparta ou Tebas, e também Roma antes da formação do Império, representam exemplares típicos do "Estado-cidade". O Império Romano já se assemelha aos Estados nacionais modernos, quer pela sua extensão, quer pela sua organização político-administrativa, e vemos durante o Império estender-se pelas cidades conquistadas o regime municipal. Entretanto, centralizador como era, o Império Romano não ofere-

cia as condições propícias para um autêntico municipalismo. Tivemo-lo na Idade Média, com a *beetrias* da península ibérica, as *comunas* francesas, os *burgos* germânicos, as *cidades livres* italianas ou os *concelhos* portugueses, estes últimos servindo de modelo aos municípios brasileiros da Colônia.

O *conventus publicus vicinorum*, ou assembléia de homens livres, era o núcleo da vida municipal. Tem uma origem germânica, originando-se das reuniões convocadas nas florestas pelos povos bárbaros quando ainda no primitivo nomadismo. Mais tarde, depois que o Cristianismo começou a civilizar esses povos, a divisão eclesiástica de *paróquia* era aproveitada para os fins da organização civil. É que, nessa época, a autoridade quase desaparecera, e o organismo estatal desmoronara (queda do Império Romano e freqüentes invasões), ficando de pé só a autoridade da Igreja, que contribuía para a reorganização da própria ordem temporal (donde, por exemplo, os concílios, a tomarem deliberações em matéria civil). Surgiram, assim, as assembléias paroquiais. Posteriormente, encontramos, ainda, os comícios de aldeia entre os povos saxões, onde cada *town* é um florescente município.

Na formação do Brasil o município teve papel preponderante. Com a fundação de São Vicente, por Martim Afonso de Souza, surgia a *cellula mater* da nacionalidade. Aos municípios brasileiros se aplicaram os mesmos princípios jurídicos que desde tempos imemoriais disciplinavam os *concelhos* portugueses, e na vida local das vilas se concentravam as atividades do novo Estado.

2. O SENTIDO DO MUNICIPALISMO

Para bem compreender o que significavam tais instituições e o que deve ser o município, precisamos considerar o problema sem usarmos dos óculos deformantes do Direito Público moderno. Hoje quase só se considera o município uma divisão administrativa. No entanto, é num sentido muito mais profundo que dizemos ser o município a "célula política". Não se trata de uma simples peça da engrenagem do Estado. É ou deveria ser — como o foi durante certo tempo — um centro autônomo da vida social, uma comunidade vital, espontânea, a que os sociólogos alemães aplicariam com toda a precisão o qualificativo de *Gemeinschaft* (comunhão de vida social, comunidade, donde *comuna*).

Centralização e descentralização, superioridade do poder central e autonomia municipal são expressões cujo significado varia, segundo sejam empregadas pelos juristas contemporâneos, habituados ao monismo do Estado centralizador e burocrático, ou pelos legistas de outrora, que, não obstante terem o espírito carregado das categorias do Direito Romano, sabiam amoldar-se às particularidades do Direito vivo de então, essencialmente costumeiro e garantidor das liberdades locais.

Entre estas liberdades concretas, asseguradas às populações das comunas, estavam o direito de eleger o governo da cidade, a isenção de certos tributos, a faculdade para organizar o trabalho, o comércio, a indústria, exercendo a devida fisca-

lização sobre tais atividades. Estas últimas atribuições eram confiadas às corporações de ofício, inteiramente livres da tutela do Estado, sendo por tal forma o municipalismo completado pelo corporativismo.

Há certas funções públicas exercidas, nos Estados modernos, pelo governo central, quando deveriam caber aos agrupamentos sociais livremente organizados (comuna, corporação, universidade, etc.). Na maioria dos Estados de hoje, desapareceu a autonomia municipal, como desapareceu, também, a autonomia universitária. Por isso, as regalias atribuídas aos municípios são consideradas concessões do Estado, e não mais o reconhecimento de direitos preexistentes.

3. MUNICIPALISMO E RURALISMO

Os períodos de efetivas liberdades municipais têm coincidido com os de florescimento da vida rural. Pois o município só pode ser unidade política desde que tenha uma base econômica. E esta lhe é dada pela produção fundamental na economia humana: a produção da terra. A agricultura sufocada pela indústria, nas grandes cidades modernas, traz como conseqüência as grandes aglomerações urbanas, onde o município — o *conventus vicinorum* — é devorado pela "megalópolis". Nesta não pode haver autonomia municipal, simplesmente porque não há mais município. Os habitantes da "megalópolis" não são mais os vizinhos ligados entre si pela comunidade de interesses, mas os cidadãos abstratos da democracia, os operários pro-

letarizados, os funcionários do pandemônio burocrático, as unidades anônimas das sociedades de massa, os robôs do Estado tecnocrático.

Só uma organização rural sólida pode tornar o município verdadeiramente autárquico. Um sistema de distribuição de rendas que não sugue o município em benefício da província ou do Estado virá completar essa condição prévia da autonomia política: a suficiência econômica.

Relembremos, para terminar, as afirmações feitas na Carta de Princípios da Lavoura Paulista por ocasião do início do Movimento de Recuperação da Lavoura, em novembro de 1953. Aí se dizia que o homem não deve ser considerado "abstratamente" como unidade produtora: "o que existe de real e concreto é o homem em todas as suas manifestações — o homem chefe de família, o homem religioso, o homem profissional, o homem dotado de certo grau de instrução e de educação, o homem com problemas de alimentação e saúde, o homem residente numa certa localidade, pertencente esta, por sua vez, a uma comunidade mais vasta".

Esta comunidade mais vasta é a região, através da qual os agrupamentos municipais se integram no conjunto que constitui a Nação.

CAPÍTULO XI

AS INSTITUIÇÕES REPRESENTATIVAS

SUMÁRIO: 1. A representação tradicional — 2. O governo representativo nos Estados modernos — 3. Confronto entre os dois sistemas — 4. Algumas conclusões.

Dois sistemas se nos deparam na história das instituições representativas, sistemas esses que correspondem a duas filosofias políticas nitidamente distintas e opostas. A primeira de tais concepções decorre do gênio medieval, a segunda filia-se ao pensamento revolucionário, oriundo do protestantismo e que se traduziu em termos políticos a partir de 1789.

Consideremo-los por partes.

1. A REPRESENTAÇÃO TRADICIONAL

Em sua *História do Governo Representativo,* Guizot coloca as nascentes de tais instituições nas florestas germânicas. É certo que, no tempo de Arminio, já tinham os povos do norte da Europa o costume de se reunir nas clareiras das matas, para aí tomarem em comum as suas deliberações.

Eram assembléias que nos lembram as das cidades gregas ou as dos cantões suíços, em seus primórdios. Mas será forçar demais os fatos querer remontar até lá, com uma continuidade histórica irrefragável, para estabelecer as origens dos modernos parlamentos, ou mesmo dos corpos representativos da Idade Média.

Na verdade, estes se formaram, em quase toda parte, como um desenvolvimento dos conselhos que os primeiros reis constituíam para se orientarem antes de tomar as suas decisões. Assim foi a *curia regia*, com reminiscências de instituições conhecidas pelos romanos. Convocados os nobres — companheiros de armas dos antigos chefes bárbaros — e os eclesiásticos — representantes do único poder organizado que se manteve de pé quando desmoronou o Império Romano — mais tarde se lhes acrescentaram elementos vindos das camadas populares. Já então os conselhos passavam a ser corpos consultivos de maior amplitude, em que, com o correr dos tempos, toda a sociedade se fazia representar.

Essa sociedade estava organizada hierarquicamente e à base de grupos solidamente estruturados. A família desempenhava um papel de importância capital. O feudalismo transformava os domínios familiares de um senhor num pequeno Estado, dado exercer o barão em seu feudo poderes inerentes à soberania (força militar, cunhagem de moedas, tributação, justiça). Por sua vez, o trabalho urbano tinha por cenário não a fábrica, que segrega do lar, mas a própria casa do trabalhador, onde se instalava a oficina. E este ambiente familiar se refletia na organização corporativa dos ofí-

cios, graças à qual o aprendiz e o companheiro se tornavam agregados da família do mestre.

A vida comunitária era um fruto da caridade cristã. Nos dois exemplos citados, o que vemos é o resultado da ação da Igreja. Na organização da *nobreza feudal*, lei suprema era o código de honra da cavalaria, com que a Igreja transformara os costumes rudes dos bárbaros, elevando-os e purificando-os, sem procurar banir os usos guerreiros, o que teria sido utópico. Na organização do *trabalho corporativo*, o mútuo respeito e a cooperação efetiva entre mestres e auxiliares ou aprendizes era assegurada pela confraria, associação religiosa existente ao lado de cada corporação, sob a invocação dos santos padroeiros das diversas profissões.

Nas relações entre os povos refletia-se também esse espírito religioso e hierárquico. Daí a idéia e a realização parcial do Santo Império. As nações da Europa formavam então uma comunidade sob a égide da mesma fé. O Sumo Pontífice, além de ser o chefe da Igreja — soberano espiritual — era o chefe temporal dessa comunidade de nações. Na ordem interna de cada Estado, o clero vinha a ser um dos elementos representados junto do poder, em virtude da união entre a Igreja e o Estado.

E assim vimos aos poucos formarem-se, nas nações católicas do Ocidente, assembléias representativas de toda a hierarquia social, compreendendo o clero, a nobreza e o povo. Chamem-se a tais assembléias "estados gerais" (França), "parlamento" (Inglaterra), "dietas" (Alemanha) ou "cortes" (Portugal e Espanha), o fato é que em todas elas o mesmo sistema de representação veio a se constituir e aplicar, embora sem uma teoria

preconcebida e sem qualquer pregação ideológica. Era simplesmente fruto da experiência histórica, encaminhada no mesmo sentido, explicando-se esta identidade no concernente à nobreza militar em virtude dos costumes germânicos transmitidos a todos os povos, e, no que respeita aos homens do povo (trabalhadores das cidades), em virtude das condições econômicas da época, reproduzidas nos diversos países. Era o desenvolvimento do direito costumeiro, razão pela qual num mesmo sistema se encontravam variedades de povo para povo (em Portugal, p.ex., não houve feudalismo; na França houve um regime unitário, sob a monarquia capetíngia, enquanto na Espanha os diversos reinos mantinham acentuada autonomia regional, mesmo depois de unificados por Fernando e Isabel).

Inicialmente as autoridades sociais eram só os representantes do clero e da nobreza (*v.g.* na monarquia visigótica, os concílios de Toledo). Depois, foram sendo reconhecidas também as autoridades da classe popular, quando se afirmava a autonomia das comunas, e, então, reuniram-se àqueles os representantes do "terceiro braço". Os procuradores do povo, em Portugal, tiveram assento nas cortes antes mesmo que às comunas inglesas fosse dada representação no parlamento.

As petições das diferentes classes sociais chegavam, assim, aos corpos representativos através dos seus procuradores, que levavam um mandato imperativo, especificados os pontos pelos quais deveriam bater-se.

O poder legislativo era exercido pelo soberano, que tinha ao seu lado homens especializados,

conhecedores do Direito (os legistas), para elaborar as leis.

A função dos corpos representativos ("estados gerais", "cortes", etc.) era estabelecer um nexo entre a sociedade e o poder. Traziam ao conhecimento deste as reivindicações das classes e também o limitavam no exercício do poder legislativo. Fiscalizavam a observância das leis fundamentais (*v.g.* Magna Carta, na Inglaterra), autorizavam ou rejeitavam novos impostos, decidiam casos relativos à sucessão da coroa, etc.

2. O GOVERNO REPRESENTATIVO NOS ESTADOS MODERNOS

Em artigo publicado em *Reconquista,* Heraldo Barbuy nos faz compreender um dos pressupostos do Estado moderno, na sua dupla modalidade, liberal e socialista, dois momentos sucessivos, que não se opõem, como pode parecer à primeira vista, mas decorrem naturalmente um do outro.

"O problema de saber como a sociedade deve ser se reduz ao de saber como a sociedade é. Ora, para esta pergunta só há três respostas possíveis: 1º ou a sociedade é uma hierarquia de grupos; 2º ou a sociedade é uma soma de indivíduos; 3º ou a sociedade é massa informe" (H. Barbuy, "Não se fabrica uma sociedade", in *Reconquista,* ano I, n. 12, maio de 1953).

Pelo que dissemos acima, ficou bem claro que a sociedade antes da Revolução de 1789 estava organizada politicamente de maneira a se respeitar,

na composição do Estado, a natureza hierárquica do todo social. Por isso, a representação dava-se através dos conjuntos sociais, e não pela aglutinação dos indivíduos soltos como átomos dispersos.

Depois de 1789, o sistema representativo passou a ser concebido tomando por postulado a falsa idéia da sociedade como "soma de indivíduos". Era a concepção decorrente do *Contrato Social* de Rousseau. O filósofo genebrino, espírito mentalmente desequilibrado e amigo dos paradoxos, negava a sociabilidade natural do homem e afirmava a hipótese de um "estado de natureza", pré-social, em que o homem, gozando de toda a liberdade, seria perfeitamente feliz. A seu ver, a sociedade vem de um contrato entre os indivíduos que, sendo totalmente livres, abdicam de sua liberdade em proveito do conjunto assim formado. Para ele, só é legítima a autoridade consentida e oriunda da soma dessas liberdades que se ajuntam para constituir o Estado. Sendo, assim, todos os homens, por natureza, livres e iguais, ninguém pode prentender direitos de soberania. A soberania pertence a todos, isto é, resulta dessa união em que os indivíduos cedem livremente a sua liberdade, de maneira que possam receber a cessão igualmente feita pelos outros e assim continuar tão livres quanto eram antes (*sic*).

Conclusão de Rousseau: o povo é soberano, entendendo-se por povo a soma de indivíduos, e não o conjunto hierárquico de grupos que não mais existem (não deve haver nenhuma "sociedade

parcial" entre o indivíduo e o Estado — afirma Rousseau). Surge, assim, a idéia da democracia como regime em que o povo se governa a si mesmo, noção evidentemente contraditória, e que é a aniquilação do princípio de autoridade. Como a democracia direta não é possível, a não ser em pequenos Estados ou cidades, segue-se que o povo deve eleger os seus representantes, confiando-lhes um mandato, revogável a qualquer momento. Esses mandatários ou representantes governam em nome do povo. Tais são as democracias indiretas, consagrando o chamado "governo representativo".

No sistema da representação tradicional, desde que se começou também a admitir a presença dos procuradores do povo, havia um cunho democrático, aliás decorrente das liberdades concretas asseguradas no regime municipal (comunas, municípios) ou corporativo. Mas a democracia consistia na participação do povo no poder e não no exercício do poder pelo povo soberano. O absolutismo monárquico, iniciando a centralização do Estado moderno, veio comprometer aquelas liberdades. Os princípios revolucionários de 1789, em nome da liberdade abstrata de um indivíduo igualmente abstrato (pois nunca existiu o homem separado dos conjuntos ou grupos sociais), veio afirmar a tese da vontade do povo como fonte suprema do direito e do poder, em lugar da vontade do príncipe.

Rousseau chegava a dizer que, estando o essencial da soberania no Poder Legislativo, este nunca pode delegar-se. Só admitia a eleição do Executivo. Suas idéias, a rigor, não chegaram a

ser postas em prática, nem o poderiam ser, de tal modo se contradizem entre si nas páginas do *Contrato Social*. Os políticos encarregados de organizar o sistema representativo nos Estados modernos partiram de postulados rousseaunianos, inspiraram-se nas obras do pensador de Genebra, afastando-se, porém, de sua posição extremada.

Ficou, entretanto, o esquema da sociedade política, tal como o delineara Rousseau: uma soma de indivíduos. Daí o sufrágio universal, baseado no voto individual e igualitário de cada cidadão, cuja liberdade se considerava a raiz da soberania do povo.

Desde logo aquelas "sociedades parciais" que Rousseau queria abolir foram substituídas pelos "partidos políticos", a organizarem a inconsistente opinião pública, da qual deveria surgir a "vontade geral" (quer dizer, a vontade da maioria).

Com os métodos modernos da propaganda, acompanhando a urbanização da vida, a *soma de indivíduos* se transforma na *massa amorfa*, tangida pelas oligarquias partidárias ou pelos demagogos, e organizada compulsoriamente pelo Estado, mediante a burocracia dos ministérios, departamentos e institutos, a uns e outros servindo os modernos meios de comunicação de massa como veículos de propaganda.

Este peso da máquina estatal tira cada vez mais o sentido da representação política, que já deixara de ser uma autêntica representação, pois só por uma ficção se poderia dizer que os deputados representavam a vontade do povo.

3. CONFRONTO ENTRE OS DOIS SISTEMAS

Assim, indicando sumariamente como se deu a passagem do sistema tradicional da representação política para o dos modernos governos representativos, podemos delinear o seguinte esquema:

Representação tradicional

1. Representação de base corporativa (voto por categoria social)
2. Mandato imperativo
3. Função predominantemente consultiva das assembléias
4. Distinção entre *autoridade* e *representação.*

Governos representativos modernos

1. Representação de base individual (sufrágio universal inorgânico: um homem, um voto)
2. Poderes amplos para representar a "vontade geral" do povo
3. Função deliberativa (no exercício do poder legislativo)
4. *Autoridade* absorvida pela *representação.*

Quanto a este último ponto, devemos distinguir dois conceitos diversos. A *representação* é o processo pelo qual as reivindicações dos diversos grupos que formam o "povo" chegam até os ór-

gãos que exercem a *autoridade.* É o meio de estabelecer uma consonância entre a autoridade e o povo, assegurando a este a possibilidade de expressar as suas aspirações e também de controlar o exercício das funções do poder, para evitar o seu abuso. Dessa forma, o povo fica participando do poder, sem, todavia, assumir propriamente o encargo de *governar.*

É o que se dava no sistema tradicional, sendo então uma das tarefas mais importantes das cortes ou assembléias representativas a fiscalização orçamentária. O decidir quanto a assuntos do governo, e mesmo o legislar, eram funções que excediam as atribuições dos órgãos representativos. A *matéria* da legislação era fornecida pelos representantes dos grupos e classes sociais, transmitindo as instruções que haviam recebido dos eleitores (mandato imperativo). Mas o ato formal de legislar competia a quem exercia o poder legislativo: o soberano, assessorado pelos juristas.

Uma tal representação — nota Bigne de Villeneuve — assentava essencialmente numa "base de competência". "Os mandantes sabem muito bem o que eles querem, pois agrupados segundo afinidades naturais ou adquiridas, por circunscrições locais, por profissões, por corporações, por ordens, eles só exprimem votos ou reclamações sobre assuntos que conhecem muito bem, inspirando-se em suas experiências pessoais, em suas preocupações quotidianas, no exercício regular de sua atividade..." (Marcel de la Bigne de Villeneuve, *Traité Général de l'État,* vol. II, pág. 25).

O representante era, pois, um verdadeiro mandatário da vontade dos representados, tanto mais

que estes limitavam precisamente, pelo "mandato imperativo", o que cabia àquele defender.

Essa mesma competência se observa na feitura das leis, não abandonada a uma assembléia de homens inteiramente leigos na matéria, pois, reservando para si aquela incumbência, o soberano, especialmente educado para as tarefas do governo, tinha ao seu lado o corpo de juristas, incumbido de redigir as normas legislativas. Assim se elaboraram, por exemplo, as Ordenações do Reino em Portugal, e o mesmo se pode notar na história de outros povos.

No regime dos governos representativos modernos, pelo contrário, às assembléias que representam a vontade do povo deve caber o Poder Legislativo, em que Rousseau via a essência da soberania. Se o povo é soberano, só através dos seus representantes, em tais assembléias, se torna legítimo o exercício de tal poder. Não importa a qualidade dos que ali tomam assento, a sua competência ou incompetência. Não importa, tampouco, que haja um evidente distanciamento entre a vontade dos eleitores e a dos deputados que os representam, e que vão fazer prevalecer a sua própria vontade, sem possibilidade nenhuma de controle popular eficaz.

Daí o domínio crescente do Poder Legislativo, pelo menos em tese, nos governos liberais, especialmente quando adotado o regime parlamentar. Neste caso, o próprio Executivo (gabinete ou conselho de ministros) fica na dependência do parlamento, a cujas diretrizes deve obedecer. Há, então, mais do que nos outros regimes, a confusão entre autoridade e representação.

Por fim, cumpre levar em conta que tais sistemas se difundiram após as Revoluções de 1789 e 1830 na França, revoluções estas que transpuseram para os povos latinos o tipo de governo parlamentar da Inglaterra. Deu-se, entretanto, como nota ainda Bigne de Villeneuve, "uma sistematização rigorosa das idéias inglesas em função de teorias filosóficas". O governo parlamentar inglês desenvolvera-se num povo de tradição diferente, na linha da experiência e do direito costumeiro. Adotado pela França, Portugal, Espanha, nações hispanoamericanas e outras, além de ser interpretado à luz das teorias abstratas de um direito novo, vinha chocar-se com uma experiência política muito diversa. Para cúmulo do desastre, eliminou-se da construção inglesa "precisamente o que em certa medida poderia ter-se encontrado de acordo com o nosso passado e fornecido elementos para uma transição sábia e gradual" (Bigne, ob. cit., vol. II, pág. 43). Assim é que os ingleses mantinham a sua organização corporativa (*Trade Unions* populares e aristocracia dos *Lords*), atenuando o cunho individualista da representação moderna. Os partidos lá representavam forças sociais (Partido Conservador: os proprietários agrícolas; Partido Liberal: burguesia urbana; Partido Trabalhista: associações operárias). A Câmara dos *Lords* era a aristocracia a contrabalançar a Câmara dos Comuns. As classes sociais hierarquizadas constituíam ainda a base do sistema representativo. Nos povos latinos, especialmente nos que adotavam o parlamentarismo, esse sistema se dissolvia no mais anárquico individualismo.

4. ALGUMAS CONCLUSÕES

Este breve retrospecto nos mostra que há todo um problema de revisão das formas políticas a empreender em nossos dias, problema que, por sua vez, supõe uma revisão da nossa história. O direito abstracionista em que se fundam os atuais governos representativos, em sua grande maioria, vai-se tornando cada vez mais obsoleto, em face da dinâmica da vida social desses mesmos povos.

Entre nós, por exemplo, além das formações dos organismos burocráticos, vemos que as classes sociais procuram organizar-se, para melhor amparar os seus próprios interesses, e tratam de se fazer *representar* junto ao Estado por órgãos que supram a incapacidade dos parlamentos.

Na própria Inglaterra — berço do parlamentarismo — a função do parlamento vai-se restringindo cada vez mais, e tende a limitar-se a aceitar ou rejeitar projetos de lei elaborados por departamentos oficiais ligados ao Executivo, entidades de classe e órgãos especializados.

Por toda parte ouvem-se críticas às assembléias representativas. Estamos, sem dúvida, em face de um fracasso histórico. Outro aspecto deste malogro está nas experiências da representação proporcional ou do sistema majoritário, que não têm atendido, nem um, nem outro, às exigências de uma autêntica representação.

Sendo a representação política o elo entre a sociedade e o poder, e um meio indispensável para que as aspirações do corpo social sejam ouvidas e

satisfeitas no governo dos povos, cumpre estruturá-la em novas formas, sem o que viveremos sempre a oscilar entre a anarquia parlamentar e os regimes de arbítrio. Em formas que possam assegurar a autenticidade da representação e que tenham um funcionamento eficiente, levadas em conta as condições de uma sociedade transformada pela tecnologia e à qual cumpre impedir que se veja triturada pela tecnocracia.

CAPÍTULO XII

A LIMITAÇÃO DO PODER POLÍTICO. CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

SUMÁRIO: 1. O poder legítimo é o poder limitado — 2. O totalitarismo — 3. O equívoco da separação de poderes — 4. Centralização e descentralização.

1. O PODER LEGÍTIMO É O PODER LIMITADO

As exigências do bem social legitimam o poder, cuja razão de ser está em assegurar a ordem, manter a paz e contribuir para a prosperidade pública. O poder político torna-se ilegítimo desde que, deixando de ser ordenado ao bem comum, se transforma num instrumento de opressão. Ademais, não lhe cabe realizar a totalidade dos fins humanos, e ele só é legítimo quando prossegue com seus objetivos próprios, respeitando os fins pessoais de cada homem e os das famílias e outros grupos autônomos.

O poder legítimo é, pois, um poder limitado, isto é, limitado pelo fim que constitui a sua razão de ser. Nisso está a legitimidade de exercício, que pode não coincidir com a legitimidade de origem.

O poder exerce sobre os homens uma grande atração e facilmente pode conduzir quem o detém a abusar dele. Vimos que autoridade e liberdade, entendidas no seu legítimo sentido, se completam, e até uma requer a outra (cap. VII). Mas, assim como os homens podem abusar da liberdade, acabando por perdê-la, estão expostos freqüentemente a corromper a autoridade pelo seu uso indevido, suscetível de conduzir até à tirania.

Para preservar a liberdade, cumpre exercer uma constante vigilância, que nos coloque em posição de defesa atenta contra os que ameaçam, pelo abuso da sua própria liberdade ou pelos excessos do poder, e ainda contra nós mesmos, pois podemos perder a liberdade, se não soubermos dominar nossas más inclinações e nossas paixões.

Diga-se o mesmo da autoridade legítima. Exige esta uma vigilância constante do seu titular, para não se transformar em poder despótico. E da parte dos que lhe devem obediência reclama, também, toda a atenção, para que as suas liberdades sejam respeitadas.

A vigilância do titular do poder sobre si mesmo é uma questão de consciência, dependendo da formação moral do indivíduo. Neste sentido, monarcas absolutos podem tornar-se soberanos exemplares, e não era outra a limitação que Bossuet preconizava para o poder político, em suas pregações a poderosíssimos monarcas. Num regime de monarquia absoluta, como foi o de Luís XIV, São Luís IX seria sempre aquele soberano justiceiro e misericordioso, cujas sentenças sob o carvalho de Vincennes não deixariam de ser igualmente proferidas nos jardins de Versalhes.

Dada a natural imperfeição humana, e a inevitável tentação do abuso do poder, os povos não se satisfazem com as limitações morais do poder político. À vigilância interna, exercida sobre si mesmos pelos reis conscienciosos, acrescentou-se, desde os primeiros tempos das monarquias européias, a vigilância externa, implicando numa série de limitações, por parte dos súditos, ao exercício do poder. Era bastante expressiva a fórmula da monarquia visigótica: "serás rei enquanto procederes retamente, fora disso não" (*rex eris si recta facies, si recta non facies non eris*). Sob tais princípios formou-se, no Ocidente europeu, a tradição da monarquia limitada ou temperada, apresentada, no século XIII, por Santo Tomás de Aquino como a forma ideal de governo. Temperavam a realeza elementos aristocráticos (feudalismo) e democráticos (liberdades locais das comunas, privilégios das corporações de ofício), sem falar na autoridade da Igreja (poder espiritual e poder indireto na ordem temporal). O sistema representativo das cortes ou dos estados gerais entrosava todas estas autoridades sociais com a autoridade política (ver capítulo anterior).

Veio, porém, o absolutismo, restaurando a tradição romanista da soberania ilimitada, o *princeps a legibus solutus*. E as limitações externas efetivas do poder político foram a pouco e pouco sendo postergadas, com o declínio do feudalismo, a decadência das corporações, a não convocação das assembléias representativas e o regalismo que atribuía ao Estado direitos sobre a Igreja. O Edito de Turgot, dando um golpe de morte nas corporações de ofício, era um prenúncio do Estado

moderno centralizador e absorvente. Completava-o a Lei Chapelier, depois de triunfante a Revolução de 1789.

Esta revolução fazia-se contra o absolutismo monárquico, mas vinha implantar uma nova forma de absolutismo. Um dos princípios do regime constitucional então instaurado era o da separação de poderes. Mas essa divisão de poderes no Estado, introduzindo, aliás, a anarquia e debilitando a autoridade, em nada impediu o alargamento da esfera de ação governamental, as atribuições cada vez mais vultosas dos órgãos estatais e a concentração de poderes nas mãos da autoridade política, ao mesmo tempo em que se depauperavam e pereciam as liberdades associativas, as franquias municipais e as autonomias regionais.

À medida que tende a ser ilimitado, o poder político vai perdendo a sua legitimidade, por desviar-se dos seus fins naturais. Donde as indevidas e freqüentes incursões no campo da atividade privada, as exigências vexatórias e toda sorte de opressões características do socialismo de Estado, preparado pelo Estado liberal.

2. O TOTALITARISMO

Enfraquecendo ou mesmo destruindo as autoridades sociais, o liberalismo fez com que desaparecessem as barreiras capazes de conter a marcha avassaladora do Estado socializante.

Assim chegamos, em nossos dias, ao totalitarismo, que é a absoluta ilimitação do poder político. Trata-se de uma nova forma de despotismo,

prevista no século passado por Donoso Cortés, e que suplanta os despotismos antigos, por pretender atingir a própria natureza humana, modelando o homem em função de uma concepção radicalmente materialista.

A expressão "Estado totalitário" diz bem o que significa esse despotismo, o qual abrange *toda* a vida humana e social. O totalitarismo consiste na direção de todas as atividades sociais pelo Estado, substituindo por completo as iniciativas particulares e desconhecendo a autonomia das sociedades menores. Esse dirigismo fundamenta-se numa doutrina proclamada intangível — como era o nacional-socialismo na Alemanha e é, na Rússia soviética, o marxismo-leninismo — estendendo-se pelos mais variados setores e abrangendo até o pensamento humano.

Assim, o totalitarismo é a hipertrofia do poder, como o anarquismo é a sua atrofia. O Estado totalitário pretende ser onipotente e representa, pois, uma divinização do poder.

Donoso Cortés dizia que "a essência do comunismo consiste na confiscação de todas as liberdades e de todas as coisas em proveito do Estado" (carta ao Cardeal Fornari, 19.6.1852). Considerava que "o grande pecado destes tempos está no intento vão, por parte das sociedades civis, de formar para seu uso próprio um novo código de verdades políticas e de princípios sociais, organizando as coisas por meio de concepções puramente humanas e com absoluta abstração das concepções divinas" (carta ao diretor da *Revue des Deux Mondes*, 15.11.1852). Daí — concluía — um poder sem limites e "a volta à idolatria da própria

excelência, a mais perigosa de todas, por ser satânica".

Tais concepções meramente humanas caracterizam o naturalismo político dos nossos dias, que, a partir da Renascença, vem afastando progressivamente os homens e as sociedades dos princípios do Direito Natural e do Direito Cristão. O totalitarismo atribui um valor absoluto ao poder do Estado, tal como o fizera o liberalismo com a liberdade, ou o poder do indivíduo.

3. O EQUÍVOCO DA SEPARAÇÃO DE PODERES

Na sua exaltação da liberdade individual, o liberalismo rejeitou todas as "sociedades parciais" entre o indivíduo e o Estado, seguindo à letra o que dizia a respeito Rousseau, nas páginas do seu *Contrato Social*. Rompeu-se, assim, a ordem natural da sociedade política, gerando-se uma ordem jurídica separada do homem concreto, que está sempre inserido nas comunidades naturais e históricas.

Conseqüentemente, desapareceram as autoridades sociais, que regulamentavam setores diversos da vida da coletividade, restando apenas o poder político para promover esta regulamentação. Assim, o Estado liberal preparava o caminho para o Estado totalitário, apesar de aparentemente lhe ser contrário.

Em face dos perigos do abuso do poder, o liberalismo recorreu ao expediente da separação de poderes, aplicando o que Montesquieu escreve-

ra no seu livro *O Espírito das Leis*: "para evitar o abuso do poder é preciso que o poder detenha o poder".

Vem daí o famoso princípio da divisão ou separação de poderes. Considerado como expressão da divisão do trabalho, no governo dos povos, trata-se de um princípio muito antigo e já ensinado pelos gregos. Distinguia Aristóteles diferentes funções do poder político, sem quebra da unidade do Estado, e atribuía aquelas funções a órgãos distintos. Mas a teoria da separação de poderes, tal como foi aplicada pelo liberalismo, teve uma outra significação. Pretendeu-se estabelecer entre os poderes do Estado — o Legislativo, o Executivo e o Judiciário — esferas dentro das quais cada um atuasse com independência, fiscalizando-se mutuamente para a salvaguarda da liberdade dos cidadãos.

O que a experiência de um século mostrou foi que entre os dois poderes políticos — o Legislativo e o Executivo — não pode deixar de haver relações constantes, acabando sempre um por prevalecer sobre o outro. Em certas épocas e em alguns países, este predomínio coube ao Legislativo (parlamentarismo), mas, de um modo geral, especialmente depois da segunda guerra mundial, o Executivo, por toda parte, se afirma vigorosamente.

É certo que a independência do Poder Judiciário — sobretudo com o sistema do controle constitucional da legislação e dos atos administrativos — representa um meio dos mais valiosos para a proteção das liberdades e dos direitos adquiridos. Entretanto, cumpre levar em conta que

o papel do Judiciário é aplicar a lei, cabendo ao legislador traçar as normas e mesmo reformar a constituição como lhe apraz, segundo estamos vendo a cada momento. E quando se fala em legislador, isto significa, hoje, não um parlamento livre e verdadeiramente representativo, mas o poder governamental exercido primordialmente pelo Executivo, orientador de toda a política nacional e revestido de faculdades legislativas (decretos-leis) ou de influências poderosas e incontrastáveis.

Falhou, pois, o expediente da separação de poderes, e isso porque os seus adeptos laboraram num equívoco. Pensaram que, para evitar o abuso do poder, era preciso dividir o poder, tendo em vista simplesmente o poder político, e assim comprometendo a sua unidade e provocando atritos e crises (as crises do presidencialismo; a instabilidade política do regime parlamentar fora da Inglaterra; o conflito entre o Executivo e o Judiciário nos Estados Unidos, terminando com a vitória do primeiro e sendo burlado o princípio da independência do Poder Judiciário, graças às eleições sucessivas do mesmo presidente). Esqueceram-se de considerar a organização natural das sociedades políticas e de recorrer às autoridades sociais como elementos naturalmente indicados para a defesa das liberdades dos indivíduos nos respectivos grupos de que fazem parte.

Deve-se esse equívoco ao falso esquema da sociedade política segundo o liberalismo: uma soma de indivíduos em face do poder do Estado. Restaurados os corpos intermediários, conforme à ordem natural das sociedades, desde logo teríamos o poder do Estado contido dentro de sua esfera de

ação, ao mesmo tempo em que a tais corpos ou grupos se reconheceria um âmbito privativo, no qual lhes coubesse exercer um poder normativo e disciplinar.

Daí resulta também a descentralização, que o liberalismo veio sacrificar em proveito do Estado centralizador e que acaba por se extinguir nos regimes totalitários.

4. CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

Nas categorias jurídicas do Direito Público liberal, o problema da descentralização é colocado também — como o da limitação do poder — exclusivamente na esfera do Estado, e não, como deveria ser, no domínio das relações entre o Estado e a sociedade.

Com efeito, muito mais importante do que a descentralização político-administrativa é a descentralização social, operada através daquelas autoridades representativas dos grupos autônomos.

O problema da descentralização independe da forma de governo ou de Estado. É claro que, tratando-se de um regime absorvente como é o dos Estados totalitários, não cabe falar em descentralização. Mas, num governo republicano ou monárquico, num Estado federal ou unitário, pode haver maior ou menor descentralização.

O Estado federal, em confronto com o Estado unitário, apresenta-se como mais descentralizado. Mas trata-se, aí, de uma descentralização na or-

dem governamental, isto é, no plano da organização do Estado, que pode, entretanto, abranger um grande número de atividades e funções, confiscando-as dos particulares e tornando-se, assim, extremamente centralizado. É o que explica que o regime soviético — maximamente centralizador — exista num Estado que, na sua organização interna, adotou o padrão do Estado federal.

Assim, pois, um Estado federal pode ser mais centralizado, e num Estado unitário pode haver maior descentralização e respeito às liberdades.

Aliás, centralização e descentralização — como autoridade e liberdade — não são idéias que se excluem, mas que se completam. Há certas funções que devem pertencer ao Estado, para melhor se atender ao interesse da coletividade. Outras que devem ser reconhecidas aos particulares, quer dizer, aos indivíduos e aos agrupamentos ou corpos intermediários.

Neste sentido, a expressão "descentralização" é inadequada, pois descentralizar significa "tirar do centro", dando-se a entender que as tarefas exercidas pelos grupos sociais lhes são atribuídas como uma concessão do Estado. Cumpre, pelo contrário, ao Estado reconhecer a tais grupos o direito que têm a exercer certas funções privativas e exclusivas, direito que não lhes foi outorgado pelo poder do Estado. Pode, entretanto, a palavra "descentralização" legitimar-se para significar a restituição a esses grupos de funções usurpadas pelo Estado.

Nunca é demais repetir: quando há uma descentralização social autêntica, o Estado não faz

mais do que reconhecer, nos grupos sociais, a capacidade de se governarem a si mesmos e de exercerem atividades públicas, capacidade que lhes vem da própria constituição natural e orgânica da sociedade.

E, com isso, o poder do Estado fica naturalmente contido dentro dos seus limites, ao mesmo tempo em que as liberdades dos homens são preservadas nas comunidades a que pertencem.

CAPÍTULO XIII

O PRINCÍPIO DE SUBSIDIARIEDADE

SUMÁRIO: 1. Atualidade de um princípio tradicional — 2. A ação supletiva do Estado — 3. Aplicação do princípio — 4. O princípio de subsidiariedade, a organização corporativa da sociedade e o federalismo.

1. ATUALIDADE DE UM PRINCÍPIO TRADICIONAL

Ao longo destas páginas vem sendo afirmada, pelo menos implicitamente, uma tese a que cumpre dar todo o relevo: a distinção entre a sociedade e o Estado.

Com clareza já a sustentava Soriano de Souza: "A sociedade tem vida própria; em seu seio se desenvolvem as ciências, as artes e as indústrias, os institutos de caridade, a religião, as relações de família e todos os outros elementos essenciais ao movimento da associação humana.

Nesse grande concerto social aparece também o Estado, como um instituto destinado a garantir o desenvolvimento pacífico e harmônico da vida social; é um elemento externo, um coeficiente extrínseco, que intervém, que se justapõe ao concerto social pela necessidade de manter incólumes a vida e o direito dos associados".

E prosseguia, afirmando: "Da confusão da sociedade com o Estado resulta necessariamente a absorção de todas as atividades dos cidadãos pelo despotismo governamental" (Soriano de Souza, *Princípios Gerais de Direito Público e Constitucional*, 1893, pág. 63).

É precisamente o que estamos vendo em nossos dias. Sem falar nos povos dominados pelo guante da ditadura comunista, podemos observar, mesmo nas democracias ocidentais, um crescente e avassalador império exercido pelo poder do Estado, cuja intervenção na esfera de ação dos particulares não tem limites e vai aos poucos aniquilando as autonomias sociais.

Vimos, de início, que, representando a sociedade, organizando-a juridicamente e exercendo sobre ela o seu poder, o Estado, além de assegurar os direitos de cada um, legitimamente se encarrega de obras visando à prosperidade pública. Para realizar o bem comum, cabe-lhe proporcionar aos particulares os bens de que carecem (ver cap. I, n. 3, e cap. III, ns. 1, 4 e 5).

Mas, se a primeira dessas tarefas — manutenção da ordem jurídica — é sua missão precípua, a segunda tem um caráter "complementar e supletivo". Fornece o Estado aos indivíduos e grupos os "subsídios" de que precisam numa atividade que lhes é própria, originária e imediata. No dizer de Cathrein, aos "membros orgânicos" da sociedade — os diferentes agrupamentos de que esta se compõe — pertence primordialmente e por direito próprio proporcionar aos indivíduos os bens necessários à vida e ao aperfeiçoamento pessoal de cada um. Quando, porém, tais agrupamentos se

mostram deficientes, então chega a vez do Estado, cuja ação tem, pois, caráter supletivo ou subsidiário.

Eis aí o princípio de subsidiariedade, enunciado por Pio XI na Encíclica *Quadragesimo anno* e freqüentemente reiterado em textos pontifícios.

Tal princípio já era, no século passado, afirmado por pensadores inspirados na filosofia cristã e na experiência histórica da organização corporativa. Tem sido um ensinamento constante do tradicionalismo político, sobretudo na Espanha, sendo de lembrar, em primórdios deste século, os nomes de Enrique Gil Robles e Vázquez de Mella, que o defenderam com vigorosa argumentação.

Ultimamente o mesmo princípio vem recebendo particular ênfase daqueles que querem opor uma barreira ao totalitarismo de Estado, para o qual se vêm encaminhando os povos anarquizados pelo liberalismo e vítimas inermes do socialismo centralizador e burocrático.

2. A AÇÃO SUPLETIVA DO ESTADO

Não obstante as transformações da nossa época, alterando por vezes de modo substancial as relações econômicas, o princípio em apreço continua tendo toda a vigência, o que é compreensível, pois ele não faz mais do que expressar uma norma que deveria sempre ser observada, nas mais variadas condições sociais.

É o que faz ver Pio XI na referida Encíclica, com as seguintes considerações: "Verdade é, e a História o demonstra abundantemente, que devi-

do à mudança de condições, só as grandes sociedades podem hoje levar a efeito o que antes podiam até mesmo as pequenas. Permanece, contudo, firme e constante na filosofia social aquele importantíssimo princípio que é inamovível e imutável: assim como não é lícito subtrair aos indivíduos o que eles podem realizar com as próprias forças e indústrias, para confiar à coletividade, do mesmo modo passar para uma sociedade maior e mais elevada o que sociedades menores e inferiores poderiam conseguir, é uma injustiça, um grave dano e perturbação da ordem social. Toda ação da sociedade, em virtude da sua própria natureza, deve prestar ajuda (*subsidium*) aos seus membros, e nunca destruí-los nem absorvê-los".

E conclui: "Deixe, pois, a autoridade pública ao cuidado de associações inferiores aqueles negócios de menor importância, que a absorveriam demasiado; poderá então desempenhar mais livre, enérgica e eficazmente o que a ela só compete, porque só ela o pode fazer, dirigindo, vigiando, urgindo e reprimindo, conforme os casos e a necessidade o requeiram. Persuadam-se todos os que governam de que quanto mais perfeita ordem hierárquica reinar entre as várias agremiações, uma vez observado este princípio da função subsidiária, tanto maior serão a autoridade e a eficiência da organização social, e mais feliz e próspero o estado da coisa pública".

O princípio assim enunciado fornece um critério para a ação social do Estado, segundo o qual sempre que os particulares podem, sem inconveniente, fazer alguma coisa, no domínio que lhes é próprio, não devem de maneira nenhuma ser em-

baraçados na sua atuação. Ao Estado cumpre respeitar, proteger e, se for o caso, auxiliar a iniciativa particular. Assim, por exemplo, deve assegurar a legítima liberdade de ensino e as obras particulares de assistência social, fomentando-as e dando ajuda a estabelecimentos assistenciais idôneos.

Esta ajuda já é uma intervenção, um "subsídio". E a intervenção pode ser mais ampla segundo os casos de que se trate, em vista das incapacidades ou deficiências dos particulares, até ao ponto de chegar o Estado a suprir a ação destes com a sua própria ação.

Note-se bem o multíplice sentido da palavra "suprir": 1. substituir, fazer as vezes de alguém; 2. prover, dar a alguém o que lhe falta; 3. remediar, acudir, auxiliar. Nesses diversos sentidos pode entender-se o vocábulo, a respeito da ação do Estado.

Quando se justifica uma intervenção com maior amplitude?

Se a ação do Estado tem um cunho supletivo, o que vem a ser este "suprir"?

3. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO

Antes de responder à questão acima formulada, lembremos que o princípio de que se cogita vale para o Estado e para qualquer outra sociedade, e tem aplicação até mesmo no plano internacional, isto é, no concernente às organizações regionais de povos e à comunidade das nações.

Assim é que vemos hoje organizarem-se alianças militares de defesa tendo em vista a segurança coletiva de determinadas zonas do globo, quando não é mais possível que os povos se defendam apenas pelas suas próprias forças e com os seus próprios recursos.

Desde a esfera da atividade individual até a das relações entre os Estados tem aplicação aquele princípio. Se o indivíduo pode fazer algo, é natural que o faça; se não, recorre à sociedade. O que é da família deve competir à família, o que é do município ao município, da província à província e, finalmente, o que diz respeito diretamente à coletividade nacional cai nas atribuições do Estado. Os grupos menores recorrem aos grupos maiores quando uma tarefa vai além dos limites do seu círculo de ação, ou quando precisam de ajuda mesmo dentro da sua alçada.

Posto isto, consideremos os particulares em face do Estado. Não apenas os indivíduos, mas, segundo a constituição natural da sociedade política, os diversos corpos intermediários. Quando a ação supletiva do Estado é justificável?

Em primeiro lugar, tenhamos presente o que os particulares não são capazes de fazer por suas próprias forças, ou então iniciativas por demais dispendiosas. Compete ao Estado realizar tais iniciativas, por exemplo: grandes barragens, represas, estradas de rodagem, centrais elétricas.

Em segundo lugar, pode haver deficiências oriundas de anomalias sociais. É o caso dos desempregados ou das famílias indigentes. Cabe ao Estado ministrar-lhes auxílio.

Finalmente, há um terceiro aspecto a considerar: o interesse nacional muitas vezes requer que não fiquem em mãos dos particulares certas iniciativas. Haja vista o problema dos minérios portadores de energia atômica e utilizáveis para fins bélicos, sem falar ainda na exploração do petróleo. Em tais hipóteses, a segurança nacional e a independência econômica do país podem justificar uma intervenção do Estado.

Temos, pois, a aplicação do princípio de subsidiariedade em diferentes casos:

1. insuficiência dos particulares em virtude da própria natureza da obra a realizar;

2. deficiência motivada por condições extrínsecas, geralmente provenientes de crises sociais, atingindo os grupos ou mesmo classes;

3. razões de segurança ou de independência, ou ainda outras em que está em jogo o interesse nacional.

4. O PRINCÍPIO DE SUBSIDIARIEDADE, A ORGANIZAÇÃO CORPORATIVA DA SOCIEDADE E O FEDERALISMO

Vimos também, em capítulos anteriores, que o corporativismo, no seu legítimo sentido, não é mais do que expressão da constituição natural das sociedades políticas. Todas estas se formam pela união de grupos ou corpos diferentes.

Exatamente nesse pressuposto sociológico assenta o princípio de subsidiariedade.

Com efeito, se o Estado deve ter uma ação supletiva em relação aos grupos intermediários,

isto se dá porque tais grupos têm plena capacidade de agir dentro de uma determinada esfera, reservando-se o Estado para prestar-lhes subsídio, e não devendo de forma alguma pretender substituí-los. Quando o poder do Estado intervém, diante de deficiências manifestas ou para atender a motivos superiores ditados pelo interesse nacional, nem por isso deve suprimir a autonomia de tais grupos.

Além disso, as funções exercidas pelos corpos intermediários dentro do seu âmbito de ação não procedem do Estado, por uma espécie de descentralização. Não se trata de favores concedidos pelo Poder Público. Os agrupamentos corporativos têm uma ordem jurídica própria, que não se confunde com a ordem jurídica do Estado nem desta tira a sua origem.

Para terminar, digamos que o princípio de subsidiariedade está contido na idéia do federalismo, que essencialmente consiste na união de entidades autônomas ou "autárquicas", dando-se à última expressão o significado aristotélico.

Não se trata, aqui, do federalismo no sentido estrito de forma política (Estado federal), mas como modalidade agregativa de sociedades que se unem para constituir alianças ou agrupamentos de maior amplitude. A este respeito escreve o eminente historiador e pensador político Gonzague de Reynold: "Toda federação é em primeiro lugar uma associação. Este princípio possui um valor, uma força que ultrapassa a federação política entre pequenos estados, entre cidades, para se tornar uma concepção da vida social e, por conseguinte do homem.

Esta concepção se exprime praticamente assim: em toda parte onde a intervenção do Estado não se impõe como absolutamente necessária, o regime da associação deve prevalecer sobre o estatismo" (Gonzague de Reynol, *Conscience de la Suisse*, págs. 90-91).

Como vemos, é imenso o alcance de um princípio que representa a preservação das autonomias sociais e a defesa das liberdades da pessoa humana, umas e outras ameaçadas pelo totalitarismo contemporâneo.

CAPÍTULO XIV

A COMUNIDADE DAS NAÇÕES

SUMÁRIO: 1. A interdependência dos Estados — 2. A organização jurídica da comunidade das nações através da História — 3. A autoridade internacional e os organismos regionais.

1. A INTERDEPENDÊNCIA DOS ESTADOS

A família, a sociedade política e a comunidade das nações são instituições de direito natural, uma vez que correspondem a exigências da própria natureza humana. Entretanto, estas exigências não têm a mesma força. Há instituições naturais que decorrem de um imperativo absoluto da natureza, outras que só passam a ser reclamadas quando ocorrem determinadas circunstâncias. No primeiro caso, está a família, exigida para a perpetuação do gênero humano. O Estado e a sociedade das nações não correspondem a um imperativo absoluto e imediato da natureza humana, mas se tornam necessários em determinadas condições. O desenvolvimento da união de famílias dá origem à sociedade política, modernamente organizada sob as diversas formas de Estado. E a interdependência entre os povos ocasiona a formação da comunidade dos estados.

Domus... Civitas... Communitas gentium. Ou, como dizia Santo Agostinho, nas suas fórmulas lapidares: *domus, urbis, orbis.* Eis a sucessão das sociedades naturais na ordem temporal, sem falar ainda dos numerosos agrupamentos que se intercalam entre a família e o Estado, conforme já foi indicado anteriormente.

Cada Estado constitui uma sociedade completa e capaz de alcançar os seus fins. É, por isso, mesmo uma sociedade independente ou soberana. Mas essa independência não exclui a interdependência em que se acham os Estados uns em face dos outros. Com efeito, vemos que os povos organizados politicamente não se bastam a si mesmos e precisam receber de outros povos elementos que os ajudem a prover às próprias necessidades. Essa interdependência torna-se cada vez mais acentuada nas condições do mundo atual, com o progresso técnico, o qual, por sua vez, contribui para mais e mais aproximar os povos. Daí a comunidade internacional.

Como toda sociedade se organiza em vista de um bem comum a alcançar, para cuja realização os associados cooperam no seu próprio interesse, segue-se que a comunidade das nações deve igualmente ordenar-se a um semelhante fim. Lemos, no Código de Moral Internacional, elaborado pela União Internacional de Estudos Sociais de Malinas: "O bem comum a que deve tender a cooperação das nações comporta um duplo objeto: a) a manutenção da ordem internacional, em cujo proveito cada Estado, na plena posse dos seus direitos, poderá dedicar-se pacificamente à execução de suas tarefas sociais; b) o progresso da civiliza-

ção pelo intercâmbio e comunicação dos bens materiais e espirituais, sendo que para este progresso contribuirão especialmente as instituições internacionais destinadas a suprir a impotência de cada Estado isolado e a ordenar harmonicamente seus esforços em maior proveito da coletividade (transportes, higiene, repressão da imoralidade, proteção do trabalho, cooperação intelectual, intercâmbios comerciais, etc.)".

O mesmo Código afirma: "Os vínculos de solidariedade que impelem as famílias a se unirem em cidades, as cidades a se agruparem em Estados, os Estados a se associarem em uma comunidade internacional, não se formam senão progressivamente. Concebe-se sem dificuldades que as instituições políticas e internacionais correspondentes a tais situações se elaboram também elas muito gradualmente, edificando-se peça por peça ao sabor das circunstâncias e levando muito tempo para tomar uma forma nitidamente definida. Sem embargo, tarde ou cedo chega o momento em que esta formação termina, em que esta instituição se fixa segundo uma fórmula jurídica precisa que não deixa lugar a nenhuma dúvida".

2. A ORGANIZAÇÃO JURÍDICA DA COMUNIDADE DAS NAÇÕES ATRAVÉS DA HISTÓRIA

No mundo antigo, a *communitas gentium* se esboçou na forma dos grandes impérios. Sob o domínio de Roma, a *Pax Romana* era o fruto daquela organização.

Na Idade Média floresceu a cristandade, quando os povos da Europa, convertidos ao catolicismo, fruíam da unidade espiritual que lhes permitiu constituir a *res publica christiana,* com a autoridade do Sumo Pontífice à frente. Ao mesmo tempo, o *Sacrum Imperium* dava organização jurídica estável a muitos povos, recolhendo a herança de Roma e integrando-a na sistemática do Direito público cristão.

Com o protestantismo rompeu-se a unidade religiosa e cultural que servia de base à unidade política da *communitas gentium.* Em seguida à guerra dos 30 anos, os tratados de Westfália impõem a nova ordem internacional ao mundo europeu. Ou melhor, termina a ordem medieval, eminentemente universalista e ecumênica. Começa a desordem internacional característica dos tempos modernos. O "Direito das Gentes" fundado no Direito Natural e aperfeiçoado pelo Direito Cristão, passa a ser postergado, substituindo-o o "Direito Internacional" de feição individualista, baseado no princípio da soberania absoluta e na idéia do "equilíbrio das potências".

Daí vêm os nacionalismos exacerbados ("princípio das nacionalidades", no século XIX) e também os internacionalismos preconizados por socialistas e comunistas. Desaparece a síntese medieval, que conciliara os particularismos nacionais com o universalismo da Cristandade.

Depois da guerra de 1914, tenta-se organizar a sociedade das nações, conservando-se, porém, os pressupostos do direito internacional gerado pelo protestantismo e pelo liberalismo. Ao seu malogro, segue-se, após a segunda guerra mundial, a Orga-

nização das Nações Unidas, fracassada também desde o nascedouro.

É que a organização jurídica da comunidade das nações supõe, antes de mais nada, uma coesão anímica entre os povos que a devem constituir. Essa coesão deve ser também a base da política exterior dos Estados pertencentes àquela comunidade.

Desprendendo-se das raízes da cristandade, o Ocidente acha-se espiritualmente dividido, desagregado pelo liberalismo e com muitos de seus povos enfraquecidos internamente pelos regimes parlamentares e pela partidocracia, sob o impacto do materialismo, que ameaça dissolver-lhe os valores essenciais.

Sem a restauração da unidade espiritual do Ocidente, a *communitas gentium* jamais passará de uma entre tantas outras miragens da nossa época cheia de utopias.

3. A AUTORIDADE INTERNACIONAL E OS ORGANISMOS REGIONAIS

Como toda sociedade, deve a comunidade das nações ter uma autoridade, cuja ausência é o que explica em grande parte os fracassos das tentativas feitas nestes últimos tempos. As diferenças entre os povos mais facilmente se compunham quando a autoridade do Papa era reconhecida como a de mediador supremo para dirimir as contendas internacionais. Desde que o cisma e a heresia subtraíram muitas nações da obediência à Santa Sé, e uma vez rotos os laços do antigo Im-

pério Romano-Alemão, a autoridade internacional desapareceu e a própria comunidade das nações se eclipsou, passando a girar em torno da vontade soberana dos Estados, na areia movediça do voluntarismo jurídico de inspiração individualista.

Casos ainda têm havido de mediação do Pontífice nas divergências internacionais, como se deu entre o Brasil, a Bolívia e o Peru, nos tempos do Santo Padre Pio X.

O que é positivamente indispensável para mais nos aproximarmos do ideal de uma comunidade das nações eficientemente organizada aí está: a restrição do conceito absolutista de "soberania" que penetrou no direito moderno, a constituição do direito das gentes numa base superior à dos tratados dependentes exclusivamente da livre vontade dos Estados soberanos.

Nesse sentido, são bem oportunas as seguintes ponderações de Taparelli d'Azeglio, no seu *Saggio Teoretico di Diritto Naturale*, onde, aliás, expõe magnificamente a idéia da "etnarquia cristã" como base do convívio dos povos: "Vemos as nações modernas experimentarem cada vez mais a necessidade de uma autoridade forte respeitada por todos e que possa atuar de maneira que o direito dos fracos não fique à mercê dos mais poderosos.

"Tal é o interesse de grande número: ora bem, quando o interesse próprio se combina com o direito, torna-se poderosíssimo e determina necessariamente as formas mais em harmonia com as exigências das sociedades. Por isso, cremos que paulatinamente se verá erigir no mundo uma espécie de tribunal federal universal, que substituirá

as alianças, os congressos, os tratados, como estes substituem provisoriamente hoje em dia a autoridade suprema do imperador e o governo patriarcal dos pontífices.

É o que nos parece que deve chegar necessariamente, embora lentamente, mesmo porque a vida dos povos se conta pelos séculos como a dos indivíduos se conta pelos anos".

A autoridade internacional precisa ser forte e respeitada, como toda autoridade, porém não deve anular as particularidades nacionais. Na ordem internacional, é preciso também conciliar "autoridade" e "liberdade". As restrições à soberania não devem levar a suprimir a independência dos Estados. A autoridade internacional não há de ser absorvente e totalitária. Sua missão mais importante é a da arbitragem, com vistas a assegurar a paz, donde o caráter judiciário que lhe atribui Taparelli, sem com isto querer significar um super-Estado mundial.

Como na *res publica christiana* medieval os particularismos nacionais se conciliavam com o universalismo da Cristandade, que os completava, assim também a comunidade das nações do futuro deve ser um complemento dos grupos nacionais que a formarem, mantendo estes a sua própria independência.

Eis por que se torna aconselhável que a organização internacional, longe de ser unificada e imposta com o mesmo padrão a todos os grupos de povos, resulte de uma aproximação mais íntima das nações ligadas pelas mesmas origens, a formação histórica e cultural, a situação geográfica e os interesses econômicos. Organizações

regionais de povos representariam uma base natural da comunidade das nações.

É um imperativo histórico a vinculação entre os povos da mesma origem e cultura. Isto se vem dando ultimamente, de um modo promissor, com o Brasil e Portugal, desde o Tratado de Amizade e Consulta até os mais recentes acordos de natureza econômica ou cultural.[1] A Comunidade Lusíada (Portugal, Brasil e demais povos de língua portuguesa) integra-se por sua vez, no mundo hispânico (Espanha, Portugal, Brasil, América espanhola, África portuguesa e Filipinas).

A proximidade geográfica entre as nações e motivos de segurança vão suscitando organismos regionais de defesa. Da mesma forma, interesses econômicos comuns contribuem para a maior solidariedade entre os povos, sendo de lembrar os exemplos da Comunidade Européia do Carvão e do Aço e do Mercado Comum Europeu, ou da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio).

No mesmo sentido tem funcionado com regularidade a Organização dos Estados Americanos.

Tais constelações de povos, entre outras vantagens, podem representar uma garantia para que as nações pequenas não venham a ser estranguladas por uma Sociedade de Nações onde prevaleça a força dos mais poderosos, caso típico da ONU com o "direito de veto" dado às grandes potências.

O ideal de uma ordem comunitária entre as nações não é compatível com os critérios domi-

1. Estas linhas foram escritas antes da revolução portuguesa de 25.4.1974, quando, de uma penada, se destruiu uma obra de oito séculos, golpe fatal na Comunidade Lusíada, desintegrando-se o Ultramar Lusitano em África.

nantes na política internacional contemporânea e com as categorias do direito internacional positivista e individualista.

Cumpre restaurar o Direito das Gentes fundado no Direito Natural e no Direito Cristão, cuja adaptação às peculiaridades decorrentes da formação dos Estados modernos teve início com a elaboração doutrinária da escola espanhola do século XVI. Só assim a falsa coexistência pacífica, oriunda do medo da destruição mútua, poderá ser substituída pela concórdia geradora da verdadeira paz, fruto da justiça.

CAPÍTULO XV

AS CONSTITUIÇÕES POLÍTICAS

SUMÁRIO: 1. O regime constitucional — 2. A constituição da sociedade — 3. A constituição do Estado — 4. O constitucionalismo liberal — 5. Direito constitucional e realidade constitucional.

1. O REGIME CONSTITUCIONAL

O Estado moderno estruturou-se, no século passado, tendo em vista a realização do chamado "Estado de Direito". Esta idéia consiste essencialmente na subordinação do Estado ao Direito, de tal maneira que se possa evitar o arbítrio do poder. É, no dizer dos americanos, "um governo de leis e não de homens", ou melhor, um governo em que os governantes são obrigados a respeitar a ordem jurídica e podem ser responsabilizados pelos seus atos. Todo governo é sempre um governo de homens, e o Estado em si é uma abstração. Trata-se de estabelecer um regime em que, ao poder discricionário dos detentores da autoridade se sobreponha a força das leis, devidamente observadas por governantes e governados.

Tal é o regime constitucional — *the rule of the law*, na expressão dos ingleses — mas esta

expressão e aquela idéia não devem ser reduzidas apenas ao Estado de Direito liberal-burguês, que é apenas uma de suas modalidades (veja-se a respeito o magnífico ensaio de Arturo Enrique Sampay, *La Crisis del Estado de Derecho Liberal-Burgués,* Ed. Losada, Buenos Aires).

Com efeito, em outras épocas, outras modalidades de organização política realizaram a mesma concepção da subordinação do poder político ao Direito, como foi dito anteriormente (cap. XII, n. 1). O juramento prestado ao monarca na antiga monarquia visigótica era condicionado à observância das leis pelo soberano. A *fides* era princípio básico do regime feudal, sendo a felonia e a falta de cumprimento da palavra empenhada os crimes mais aviltantes. Na monarquia tradicional espanhola, de cunho federativo, havia instituições que limitavam o poder, como as liberdades locais e os privilégios assegurados pelos *fueros,* barreiras diante das quais se detinha a autoridade do rei de Castela.

O sistema engenhado depois de Montesquieu, para assegurar na ordem jurídica positiva essa subordinação do Estado ao Direito, foi a separação de poderes, considerada pelos homens da Revolução de 1789 como imprescindível ao regime constitucional.

Vimos, então, esse sistema de freios e contrapesos difundir-se pelas constituições elaboradas sob o influxo da ideologia liberal.

A Constituição Americana de 1787 — a primeira a consagrar tal princípio — serviu de

paradigma a muitas outras. Ao mesmo tempo, começava-se a ver na constituição escrita a lei fundamental, incluindo-se no seu texto a declaração de direitos (garantia das liberdades) e a separação de poderes (meio de realizar a subordinação do Estado ao império do Direito). De um modo especial a constituição americana destacava ainda a supremacia do Poder Judiciário como guarda da constituição, cabendo-lhe, assim, amparar os direitos individuais e velar pela constitucionalidade das leis e dos atos da administração.

2. A CONSTITUIÇÃO DA SOCIEDADE

Toda sociedade tem a sua constituição, isto é, constitui-se segundo uma certa maneira que lhe é peculiar e a distingue das demais. Isso ocorre com as sociedades políticas, constituídas através da História, das tradições, dos costumes. A Nação, especialmente, comunidade fundada na tradição, assim se nos apresenta. Estruturada juridicamente nos moldes do Estado, a sociedade nacional passa a estar sujeita a leis fundamentais que formam a constituição política, acrescida àquela constituição social histórica.

Quando Joseph de Maistre ponderava que nenhuma constituição resulta de uma deliberação, tinha em vista a constituição da sociedade. "O que há precisamente de mais fundamental e de mais essencialmente constitucional nas leis de uma Nação não poderia ser escrito", dizia ainda aquele implacável crítico das assembléias constituintes

revolucionárias, que faziam constituições como se planta uma sementeira.

A palavra "constituição", na sua significação originária, designa a ação e o efeito de constituir, isto é, de formar alguma coisa, sendo empregada também para expressar o conjunto dos elementos que formam um ser, a natureza do todo daí resultante. Referimo-nos, assim, à constituição do universo ou à constituição de um organismo. Por analogia, o termo é aplicado às sociedades, que se constituem historicamente, vindo a formar uma espécie de organismo moral.

Não apenas as sociedades políticas — desde a cidade antiga até o Estado moderno — possuem a sua constituição. Outras comunidades e coletividades organizadas também. Vindo daí que alguns juristas preconizam, ao lado do direito constitucional do Estado, o direito constitucional da família ou o da empresa econômica.

A família, célula social, comunidade radicada no mais profundo da natureza humana, entranhada na própria constituição biológica do homem, é uma instituição de fins superiores à vontade dos seus componentes e estabelecida pela lei natural e pela lei divina positiva. Por isso mesmo, se a sua constituição ou ato de se constituir depende da vontade humana — pois o casamento vem de um acordo de vontades — desta mesma vontade é independente na sua natureza ou maneira de ser, isto é, na sua constituição essencial, uma vez formada.

Maior é a liberdade humana na constituição do Estado. Donde a variedade das suas formas e dos regimes políticos.

3. A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO

Cumpre, porém, advertir que a constituição jurídica do Estado deve acomodar-se à constituição histórica da sociedade, refletindo-a, protegendo-a, assegurando-lhe a continuidade (ver caps. II, n. 2, e IV, n. 3). Neste sentido, o direito histórico deve ser a regra, e ao legislador, no uso de sua liberdade constitutiva das formas políticas, cabe nortear-se pela verdadeira prudência na elaboração de dispositivos adequados e em condições de atender às peculiaridades do meio social.

A constituição política, justamente por ser a lei fundamental do Estado, traça as fronteiras da legalidade, aos seus preceitos devendo conformar-se as demais leis. Tem sido também vista como lei de garantias, por assegurar os direitos subjetivos fundamentais, e como tal, desde os tempos da Magna Carta, na Inglaterra do século XIII, assume o caráter de um pacto entre o poder do Estado e os cidadãos.

Carl Schmitt, na sua *Teoria da Constituição*, apresenta os seguintes significados de *lex fundamentalis*:

1. leis de maior importância política quanto às pessoas ou aos grupos;
2. norma absolutamente inviolável e não suscetível de reforma;
3. norma relativamente invulnerável e que pode ser reformada por um processo ordinário;
4. último princípio unitário da unidade política e do ordenamento social do Estado ("constituição", segundo Aristóteles e os filósofos gregos);

5. um princípio particular da organização do Estado (*v. g.* direitos fundamentais, divisão de poderes, princípio representativo);

6. última norma num sistema de imputações normativas (a lei das leis, a *Grundnorm* de Kelsen);

7. regulamentação orgânica de competência e processo para as atividades mais importantes do Estado (*v. g.*, no Estado federal, a delimitação dos direitos da União em relação aos Estados-membros);

8. toda limitação das faculdades ou atividades do poder do Estado;

9. constituição no sentido positivo: ato do poder constituinte, oriundo de uma decisão política unilateral do sujeito do poder, ou de um acordo entre alguns dos seus sujeitos.

4. O CONSTITUCIONALISMO LIBERAL

Na teoria da constituição do liberalismo, toda constituição política deve ser obra de uma assembléia especialmente eleita para este fim e que se considera representante da vontade do povo. Assim, o poder constituinte torna-se o criador da ordem jurídica, pois, por hipótese, esta tem na constituição o seu ponto de partida. Surge, pois, a constituição como um ditame da soberania nacional e uma criação do poder constituinte. Como diz Marcel de la Bigne de Villeneuve: "*Criar*, o termo é bem significativo, pois uma criação consiste em tirar alguma coisa do nada. Outrora, esta faculdade era reconhecida só em Deus. Os depu-

tados não hesitam em avocá-la para si. Aos seus olhos, o texto constitucional que dão à luz é mais do que uma lei por mais alta e venerável que queiram fazer esta noção, mais mesmo do que uma disposição hiperlegislativa ou superlegislativa do grau mais elevado que seja positivamente imaginável. É uma revelação que participa da natureza divina" (*L'Activité Étatique*, págs. 398-399). E entre os membros da convenção, Barrère chegava a exclamar: "Ei-la, esta constituição tão desejada, que, como as Tábuas de Moisés, saiu da Montanha Santa no meio dos raios e dos relâmpagos! E que não se diga que ela é obra de alguns. Em alguns dias, recolheu-se a luz de todos os séculos".

Eis a essência da concepção revolucionária da constituição e do poder constituinte. Assim como o absolutismo monárquico dava à vontade do príncipe força de lei, agora transferia-se o poder do príncipe para o povo e fazia-se da constituição uma criação *ex nihilo* da ordem jurídica, emanada da vontade do povo delegada aos seus representantes.

Por outro lado, começavam as constituições abstratas — elaboradas com menosprezo pelo direito histórico — e apresentadas como modelos a serem seguidos por todos os povos que quisessem entrar no caminho das "luzes" aberto pelos filósofos do século XVIII e palmilhado pela democracia moderna. Em contraste com o regime constitucional britânico, formado ao longo de séculos, e com a Constituição americana de 1787, fundada igualmente no direito histórico, as organizações políticas inspiradas nas idéias de Rousseau e dos teóricos da Revolução seriam precárias e instáveis,

suscitando freqüentes crises e alterações substanciais. Assim, a França, em menos de 100 anos, teve 13 constituições, com diferentes regimes políticos (cesarismo napoleônico, monarquia autoritária, monarquia constitucional, parlamentarismo, repúblicas).

Uma liberdade abstrata não impediria que, por exemplo, a classe trabalhadora fosse reduzida a uma condição quase servil, não obstante a "liberdade de trabalho" consagrada nos textos constitucionais. E uma igualdade não menos abstrata — "todos são iguais perante a lei" — seria um vão obstáculo a que se acentuassem as diferenças de classes em benefício da burguesia industrial e capitalista.

5. DIREITO CONSTITUCIONAL E REALIDADE CONSTITUCIONAL

Os regimes políticos inadequados à formação histórica de um povo e às condições do meio ambiente social explicam porque, muitas vezes, à constituição do Estado, no sentido jurídico-formal, se opõe a realidade constitucional política.

Pode acontecer que a constituição formal permaneça em vigor, mas seja modificada, nas suas aplicações, pelos costumes, pela interpretação, pelos usos constitucionais e mesmo por outras regras de direito escrito. Outras vezes ela se transforma num *chiffon de papier*, tornando-se meramente nominal ou semântica, segundo a terminologia de Karl Loewenstein, e surgem as práticas políticas radicalmente contrárias ao espírito e às

instituições fundamentais do regime legalmente estabelecido.

Neste último caso, podem ser enquadradas certas leis necessárias à segurança nacional ou ao planejamento econômico, promulgadas em alguns países à margem ou mesmo contra a constituição. Sendo a constituição um instrumento pragmático e reduzida ao mínimo a matéria constitucional, isso é menos freqüente. Na maioria das vezes, porém, o que vemos são constituições como cartas ideológicas, de tipo analítico, descendo a minúcias próprias da legislação ordinária, e então as normas e práticas discrepantes da constituição tornam-se quase inevitáveis.

Estudando as constituições européias do segundo após guerra, Mirkine Guetzevitch faz ver que o Direito Constitucional comparado coloca diante de nós a relatividade dos textos e das fórmulas. As transformações políticas operadas depois da última guerra, o desajustamento entre os poderes do Estado, a crise da representação política e dos sistemas eleitorais, o fracasso do regime de partidos, as exigências da segurança nacional no clima da guerra revolucionária, as novas formas de organização internacional e, finalmente, os novos problemas suscitados pela era tecnológica, em que entramos, tudo isso confirma a tese daquele constitucionalista e mais ainda demonstra uma tal relatividade.

É o que não se pode deixar de levar em conta na elaboração de uma teoria da constituição, último capítulo da teoria do Estado, e que nos introduz no átrio do Direito Constitucional.

QUADROS SINÓTICOS

- **I. Tipos de sociedade política**
  - Tribo
  - Aldeia
  - Cidade (Estado-cidade)
  - Império
  - Sociedade feudal
  - Nação (Estado nacional)

- **II. Tipos de organização social**
  - Sociedades aristocráticas
    - abertas
    - fechadas (sociedade de castas)
  - Sociedades democráticas
  - Sociedades mistas

- **III. Formas de governo**
  - Monarquia
    - absoluta
    - orgânica (monarquias tradicionais)
    - constitucional (monarquias modernas incluindo a monarquia parlamentar)
  - República
    - monocrática (ex. URSS)
    - aristocrática (ex. Roma antiga e Veneza na Idade Média)
    - democrática
      - Democracia direta
      - Democracia indireta ou representativa
        - presidencial
        - parlamentar
        - diretorial
        - convencional

- **IV. Classificação de Aristóteles**

Formas puras	*Formas corrompidas*
Monarquia	Tirania
Aristocracia	Oligarquia
Politéia	Democracia

- **V. Sistemas representativos**
  - Tradicional (pelas ordens, classes ou "estamentos")
  - Moderno (sufrágio universal e regime de partidos)

- **VI. Formas de Estado**
  - Estado-cidade, Estado feudal
    - Estados impropriamente ditos
  - Estado nacional
    - Estado unitário
    - Estado federal
  - Estados vassalos, mandatos e protetorados internacionais

- VII. Uniões de Estados
  - União pessoal
  - União real
  - Confederação de Estados
  - Organizações internacionais
- VIII. Regimes políticos
  1. Formas de governo
  2. Formas de Estado
  3. Estruturação do poder e do Estado em função de uma ideologia
- IX. Ideologias
  - Liberalismo
    - religioso
    - moral
    - artístico
    - pedagógico
    - econômico
    - político
    - jurídico
    - neo-liberalismo
  - Socialismo
    - Utópico
    - "Científico" (Marx-Engels): coletivismo integral
    - Coletivismo parcial (H. Georges)
    - De cátedra (universidades alemãs)
    - Social-democracia (Alemanha)
    - Espiritual (De Man, na Bélgica)
    - Guildista ou associacionista (Inglaterra)
    - Fabiano (Inglaterra)
    - Nacional-socialismo (Hitler)
    - Marxismo-leninismo-stalinismo
    - Maoísmo
    - Socialismo africano
  - Totalitarismo
    - Fascismo (tendências para o totalitarismo)
    - Nacional-socialismo (racismo)
    - Comunismo
- X. Corporativismo
  - Sociedade corporativa (experiência medieval e doutrina social católica)
  - Estado corporativo (de inspiração fascista)

APÊNDICE

FORMAÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO MODERNO

SUMÁRIO: 1. Da cidade antiga ao Estado moderno — 2. A sociedade política medieval — 3. Idade Média e Renascença — 4. Conseqüências políticas do protestantismo — 5. O aparecimento do Estado moderno — 6. O poder absoluto e a centralização — 7. Origens revolucionárias do Estado moderno — 8. Do Estado liberal ao Estado totalitário.

1. DA CIDADE ANTIGA AO ESTADO MODERNO

A teoria do Estado, tal como vem sendo elaborada desde os seus iniciadores na Alemanha do século XIX, tem versado sobre o Estado moderno do mundo ocidental. Originou-se este na Europa, e suas instituições daí passaram aos povos da América, chegando, aliás, a exercer, hoje, influência nas novas organizações políticas africanas e asiáticas.

Há autores, como Koellreuter, que se propõem estender a matéria por um âmbito mais vasto, abrangendo os povos do Extremo Oriente, do continente negro e da Oceania, e remontando-se aos mais antigos tempos. Assim, pretendem alcançar

uma universalidade conceptual que justificaria melhor a denominação 'teoria geral do Estado".

Mas o fato é que, para a boa compreensão do direito dos povos ocidentais, na sua formação histórica e no desenvolvimento das idéias que inspiram as instituições, o que interessa não é uma enciclopédia universal do Estado, e sim uma noção clara dos elementos que integram tal formação.

Nestes termos, a parte histórica da teoria do Estado deve considerar as origens do Estado moderno naquele período de transição que é o fim da Idade Média — ao longo da qual se constituíram as nações européias — e a época da Renascença.

Uma referência ao mundo antigo greco-romano não deixa de ser esclarecedora, dada a influência da cultura clássica na civilização moderna. Sabemos que o Direito Romano forneceu uma contribuição até hoje preciosa para as instituições jurídicas do Ocidente, se bem que isto se verifique sobretudo nos domínios do Direito Privado. Mesmo assim, certos conceitos do Direito Público romano foram aproveitados pelos juristas modernos. Neste sentido cumpre lembrar o princípio *quod principi placuit legis habet vigorem*, para justificar o absolutismo monárquico, ou as idéias expressas pela terminologia latina clássica, tão ao gosto de certas épocas, como as do Consulado e do Império na França. Por sua vez, as instituições políticas dos gregos foram sempre objeto de consideração dos modernos, e na história do pensamento político ocidental não é possível omitir a influência de Platão e de Aristóteles.

Por outro lado, é curioso notar que há muito maior semelhança entre o Estado moderno e a Cidade antiga do que entre o Estado moderno e a sociedade política medieval.

Os gregos tiveram uma organização política peculiar, a Cidade (*Polis*), reproduzida nos primeiros tempos de Roma. Note-se a diferença entre as expressões *Civitas* e *urbs* na linguagem dos romanos. A *urbs* era a cidade no sentido material da palavra, como conjunto de edifícios, monumentos, ruas e praças. A *Civitas* era a cidade enquanto sociedade política, ou conjunto dos cidadãos. Ora, na Grécia antiga, cada cidade constituía um Estado independente (Atenas, Esparta, Tebas, etc.), e o Estado romano, nos seus primórdios, foi a cidade de Roma estabelecida nas sete colinas. A população da cidade, nela residindo e ocupando a área que a circundava e que servia para a agricultura, formava a *Polis* ou *Civitas*. Era, pois, o Estado-cidade, como temos hoje o Estado-nação.

Quanto a Roma, depois de haver estendido a sua dominação sobre outras cidades e outros povos da península itálica e da bacia do Mediterrâneo, veio a formar um grande império. Um império havia surgido também pela anexação das cidades gregas — perdendo a sua independência — à Macedônia.

No Estado-cidade daqueles tempos existia uma reunião de famílias que se destacavam do resto da população. Eram as famílias dos povoadores e primeiros habitantes (em Roma, o patriciado). Com o correr dos tempos, fomos vendo na sociedade romana os privilégios dos patrícios estenderem-se a outras camadas sociais (tribunos

da plebe, casamento entre patrícios e plebeus, funções sacerdotais e magistraturas acessíveis à plebe). De um modo geral, porém, pode dizer-se que nem os gregos nem os romanos conheceram a democracia como tem sido modernamente preconizada. Os direitos políticos eram exercidos por uma pequena minoria da população, estando deles excluídos os hilotas e metecos, os estrangeiros e os escravos, que formavam uma grande massa de homens aos quais se negava todo direito, sendo, no próprio Direito romano, assimilados às coisas.

A liberdade, entre os gregos e romanos, era muito relativa. Não somente em cidades de uma organização militarista como Esparta, mas até mesmo em Atenas, como nos prova a morte de Sócrates. No dizer de Fustel de Coulanges, a liberdade para os habitantes da Cidade antiga consistia unicamente na liberdade política: a de votar e ser votado, tomar parte nas assembléias e exercer os cargos públicos. O chefe de família, é certo, tinha poderes amplos, em se tratando da classe dominante (em Roma, nos primeiros tempos, direito de vida e de morte sobre todos quantos lhe eram sujeitos). Sem haver democracia — porque a maioria da população não participava do poder — havia um processo democrático entre os da minoria dirigente, para preenchimento dos cargos públicos (donde a eleição dos magistrados e as assembléias).

A Cidade estava organizada na base das crenças tradicionais que, por vezes, divinizavam os heróis fundadores. Cada família era constituída em torno da religião dos lares e dos antepassados,

sendo o seu chefe — o *pater familias* em Roma — o sacerdote do culto doméstico. Da mesma forma, cada cidade tinha a sua religião própria, e quem exercesse a autoridade política desempenhava também as funções sacerdotais.

Daí resultava um caráter sagrado no poder político, segundo a concepção comum a toda a antigüidade, pois, nos impérios do Oriente, o rei era também o pontífice, e no Egito o faraó chegava a ser venerado como uma divindade, o que posteriormente os imperadores romanos reivindicaram para si.

Isto dava ao poder uma grande força, contribuindo para a centralização do Estado. O mesmo citado autor, Fustel de Coulanges, no seu livro clássico *La Cité Antique*, aponta essa centralização como um dos característicos mais frisantes do poder na antigüidade. E menciona fatos interessantes, que mostram até que ponto chegavam as atribuições da autoridade civil, regulamentando mesmo particularidades da vida dos cidadãos, como a moda feminina e a barba dos homens.

Um clima de socialismo imperava no Estado-cidade, fenômeno aliás generalizado no mundo antigo e que só desapareceu com o advento do Cristianismo. O homem vivia para o Estado, e é bem significativa a expressão dos romanos, proclamando a *salus rei publicae* a lei suprema.

Não somente pelo socialismo hodierno, mas pela centralização do poder desde o tempo das monarquias absolutas, o Estado moderno assemelha-se mais à *Polis* grega ou ao Império Romano do que à sociedade política na Idade Média, extremamente descentralizada.

2. A SOCIEDADE POLÍTICA MEDIEVAL

As nações modernas, na Europa, formaram-se durante a Idade Média. Há uma continuidade entre o desenvolvimento da sociedade naquele longo período histórico e nos chamados tempos modernos. Mas as formas políticas são diversas, e entre a Idade Média e o antigo regime — que precedeu a Revolução de 1789 — há, por vezes, maior oposição do que entre o Antigo Regime e os Estados posteriores a essa revolução.

Depois da queda do Império Romano, passaram as sociedades européias por uma transformação profunda. As invasões dos bárbaros trouxeram em sobressalto as populações, e, ao mesmo tempo em que as instituições imperiais derruíam, os costumes germânicos começavam a operar modificações na organização social. Mas o principal elemento de uma tal transformação foi o Cristianismo.

Pela primeira vez na história, recebiam todos os povos a mensagem de salvação. Às religiões antigas, de caráter nacional, o Cristianismo vinha contrapor a verdade revelada, cuja pregação Jesus Cristo confiara aos Apóstolos e seus continuadores, com aquelas palavras: "Ide e pregai a todos os povos". E São Paulo dizia que não havia mais judeu nem gentio, grego nem romano. Dessa forma, a Europa, uma vez convertida ao catolicismo, chegou a uma unidade espiritual que se refletia na organização temporal da Cristandade, a *res publica christiana.*

A Igreja salvara o depósito de cultura dos tempos clássicos, recolhido nos conventos e, assim, preservado da destruição pelos bárbaros, e, por outro lado, domava o furor bélico dos germanos com instituições adequadas a este fim, como a cavalaria e a trégua de Deus. Passava-se a considerar todos os homens como filhos do mesmo Deus, remidos pelo sangue de Cristo, e assim a escravidão desaparecia aos poucos, substituída pela servidão da gleba, e a todos eram reconhecidos os direitos naturais da pessoa humana.

Finalmente, o caos em que imergiram os povos na época das invasões foi aos poucos cedendo lugar a uma nova ordem, mediante o sistema feudal, constituído dentro das condições peculiares àquela época tão convulsionada.

O feudalismo existiu também noutras épocas e noutros povos, como ocorreu no Japão até princípios do nosso século. Na Europa medieval, resultou da insegurança reinante ante as levas sucessivas dos invasores que desciam sobre os territórios do antigo Império Romano e os ocupavam. A guerra se universalizava e fazia sentir a todos a necessidade de alianças defensivas numa época em que não havia nem forças armadas organizadas nem polícia. Os chefes militares se uniam entre si para garantir as possessões ocupadas, e alguns cediam parte de suas terras a outros, que assumiam o compromisso de lhes prestar serviços em troca do benefício recebido. Os mais poderosos protegiam os mais fracos, e, por sua vez, invocavam a proteção de outros ainda mais fortes, aos quais ficavam devendo ajuda. Assim se formava toda uma escala de suseranos e vassalos deles dependentes. O jura-

mento de fidelidade vinculava o vassalo ao suserano.

As terras cedidas chamavam-se *beneficia*, sendo, a princípio, puramente pessoais, e não podendo transmitir-se. Com o tempo, foram-se tornando uma propriedade de caráter hereditário, com o nome de "feudo" (de *feod*, palavra germânica que designa remuneração, recompensa, terra dada a título de soldo).

O regime feudal assinala-se, pois, por uma hierarquia correlativa de pessoas e de terras. O benefício dava origem à hierarquia das terras, e a recomendação (*commendatio*) à subordinação das pessoas. Mas este é o seu aspecto no campo do direito privado. Sob o prisma do direito público, o que lhe constitui traço distintivo é a fragmentação da soberania, que deixa de pertencer ao poder central, dispersando-se pelos senhores.

Estes últimos, nos domínios de seu feudo, exerciam uma série de funções que estamos hoje habituados a ver nas mãos do Poder Público. E assim o faziam em vista da inexistência da autoridade civil, uma vez desaparecido o organismo administrativo da época imperial. Os chefes bárbaros que se tornariam reis eram condutores de povos ainda não organizados através de instituições permanentes. O rei dos francos, por exemplo, era o *dux francorum*, e só posteriormente seria designado como *rex Franciae*. Ora, o rei era, a bem dizer, o senhor feudal dos grandes senhores feudais, seus vassalos diretos (na França, os grandes barões, dos quais o jurista Beaumanoir, no século XIII, dizia: *"chascun baron est souverain en sa baronnie")*.

Uma tal "soberania" era a dos senhores em suas terras no exercício daquelas funções. A eles tocava a missão de manter a ordem, repelir os bandidos e fazer executar os criminosos. Além disso, serviam de árbitros nas contendas entre os habitantes de seus domínios, desempenhando, assim, o papel de juízes. Cobravam impostos ou tributos, que podiam ser em produtos de cultivo da terra. Chegavam a cunhar moeda. Sem falar nas tarefas da guerra, ao lado do seu suserano ou comandando os seus vassalos.

Cumpriam, pois, funções militares, policiais, judiciárias, fiscais, ou seja, atribuições ordinariamente pertencentes ao poder do Estado. Ora, os senhores feudais não representavam o poder central e não realizavam tais tarefas como agentes da administração. Eram titulares de propriedades privadas. A soberania, pois, se fragmentava, distribuída entre os que tinham o domínio. Funções públicas decorriam de direitos privados. E cada senhor era uma espécie de um "pequeno soberano", segundo aquela expressão de Beaumanoir.

O rei via, por tal forma, o seu poder reduzido ao mínimo, cabendo-lhe distribuir a justiça em última instância e comandar os senhores nas guerras. Mas estas durante muito tempo foram guerras privadas, e só no fim da Idade Média vemos as guerras de caráter nacional, como a dos Cem Anos, entre a França e a Inglaterra. Nas Cruzadas e na Reconquista destacava-se o poder supremo do rei. Freqüentemente, nos países onde o feudalismo chegava ao seu apogeu, o monarca era obscurecido pelos grandes senhores (haja vista o poderio do

Duque de Borgonha, superando por algum tempo o do Rei da França).

Paulatinamente o poder real foi crescendo. Na França, casamentos dos príncipes faziam aumentar o domínio do soberano. Em aliança com a burguesia das comunas, o rei enfrentava os senhores poderosos. Exercendo a função legislativa, aos poucos procurava unificar o reino através da unidade da ordem jurídica. Mas, além do feudalismo, contribuíam para limitar o poder do rei, na Idade Média, outros elementos constitutivos da organicidade social: as comunas ou cidades livres (em Portugal, *concelhos*), com suas franquias ou privilégios locais reconhecidos pelo soberano; as corporações de ofício, dirigindo a produção da pequena indústria do tempo, regulamentando o trabalho e controlando o comércio; e as assembléias representativas (Estados Gerais, Cortes, Parlamento, Dieta), que deviam ser ouvidas sempre que se tratasse de aumentar ou modificar os tributos. Além destes elementos, o poder da Igreja na ordem espiritual, e o seu poder indireto na ordem temporal, representavam uma limitação à autoridade régia.

Por tudo isso, podemos concluir que a realeza medieval foi quase sempre a monarquia limitada, tendo a marcha para o absolutismo começado ao se aproximarem os tempos modernos. Os tratadistas portugueses qualificaram-na de "monarquia limitada pelas ordens", isto é, pelas categorias sociais do tempo ou estamentos (clero, nobreza, povo).

Tendo em vista essa realidade nos tempos do Rei São Luís (Luís IX) foi que Santo Tomás de Aquino elaborou a sua doutrina sobre os regimes

políticos, considerando destes todos o mais perfeito o que reunisse os elementos da monarquia, da aristocracia e da democracia (monarquia temperada ou aristo-democrática).

3. IDADE MÉDIA E RENASCENÇA

A Idade Média foi, no dizer de Barthélemy, a "idade de ouro das comunidades". A vida municipal, a organização corporativa, o florescimento das ordens religiosas davam-lhe um cunho comunitário e particularista que, no entanto, longe de dividir e isolar os homens nos pequenos grupos a que pertenciam, contribuía para integrá-los no corpo da Cristandade. Assim coexistiam o "universo" da Cristandade com o "pluriverso" das comunidades locais, regionais, associativas e religiosas.

A Renascença, pelo contrário, caracterizou-se por um espírito eminentemente individualista, preparando a desintegração do mundo medieval. No domínio das artes e das letras, especialmente em suas manifestações originárias na Itália, representou, segundo Burckhardt, a "libertação do indivíduo". Esta libertação foi ao ponto de emancipar o homem da subordinação à regra da fé e aos preceitos morais do Cristianismo. Conjugava-se, assim, este espírito de rebeldia com a revolta protestante que, pela mesma época, se alastrava por vários países da Europa.

Assim passamos da Idade Média aos tempos modernos.

A palavra "Renascença" é empregada em relação à "Idade Média", e por isso, para bem compreender o seu significado, devemos, antes, entender-nos sobre o desta última.

Já passou o tempo em que se considerava a Idade Média uma época de trevas e de obscurantismo, de incultura e falta de higiene (*dans mille ans pas un bain*...). Esta falsa versão vinda de Michelet e de outros espíritos interessados em denegrir a civilização cristã não pode subsistir ante o conhecimento exato daquele período da vida humana, cujo legado cultural ao mundo moderno dispensa qualquer defesa (o gótico, as miniaturas, a Suma Teológica, a Divina Comédia, as origens da ciência experimental, etc., etc.). Como a Renascença iniciara o processo da Idade Média, o romantismo tomou para si a tarefa de exaltá-la. A história imparcial dá em nossos dias o seu veredito, através dos que chamam o século XIII "o maior de todos os séculos" (J. Walsh) e de tantos outros que nos fazem contemplar a "luz da Idade Média" (R. Pernoud).

A Idade Média pode ser assim qualificada no sentido de uma fase intermediária, pela qual o patrimônio da cultura clássica passou para chegar até nós, não, porém, significando uma espécie de parêntesis na marcha da civilização.

Por isso mesmo, Renascença não quer dizer um renascimento da cultura, como se o período medieval houvesse sido uma idade de trevas. Nem tampouco deve entender-se tal expressão para indicar o renascimento da cultura greco-romana. Esta não foi desconhecida dos homens da Idade Média. Como o augustinismo se inspirara em Pla-

tão, Santo Tomás de Aquino serviu-se de Aristóteles para construir a sua síntese. Através dos árabes, na península ibérica, as obras de Aristóteles foram sendo traduzidas e difundidas. O direito romano era cultivado nas universidades. E Dante tomava por seu guia, na peregrinação pelo outro mundo, o cantor da Eneida. Além disso, houve várias renascenças, e não apenas as dos séculos XV e XVI. Cumpre lembrar a do século XII, em plena Idade Média.

Note-se, entretanto, que o pensamento antigo fora, pelos homens da Idade Média, assimilado ao Cristianismo. Santo Tomás como que batizava Aristóteles, expurgavá-o do que era incompatível com as verdades reveladas e fazia da Filosofia a *ancilla theologiae*. A escultura medieval dava um sentido místico à estatuária, e as próprias figuras da mitologia, quando usadas, tornavam-se símbolos para expressar realidades do mundo cristão. Na Renascença, pelo contrário: voltou-se à cultura clássica ao mesmo tempo em que se abandonavam os ideais da Cristandade, os modelos antigos passaram a valer por si mesmos, o paganismo reaparecia nas formas artísticas, nas idéias, nos costumes. Daí a expressão Renascença, isto é, o renascimento do espírito da cultura greco-romana. Com uma diferença: que o mundo dos gregos e dos romanos estava impregnado de sacralidade, mas agora, rejeitados os ideais cristãos sem se voltar à religião dos antigos, caía-se no naturalismo que tanto havia de caracterizar, daí por diante, a modernidade.

Na política, o naturalismo é visível em Maquiavel, que arvora a *raggione di stato* em norma suprema. Volta-se, assim, ao paganismo antigo: a

salvação da coisa pública como *suprema lex* e não mais a salvação das almas, a glorificação do Estado como objetivo máximo em lugar da glória de Deus. Nos tempos modernos, o naturalismo político de Hobbes (*Leviathan*) e as concepções do Estado totalitário levarão às últimas conseqüências as premissas postas pelo escritor florentino.

4. CONSEQÜÊNCIAS POLÍTICAS DO PROTESTANTISMO

O individualismo renascentista corre paralelo com o individualismo religioso de Lutero e dos outros pseudo-reformadores, cujas influências se fizeram sentir também no domínio político. Os grandes problemas sociais e políticos da nossa época têm sua origem na crise suscitada pela Renascença e sobretudo pela revolta protestante.

Rejeitando o magistério infalível da Igreja e pregando o livre exame das Escrituras, como regra da fé, Lutero abria as portas para todas as formas do liberalismo religioso. Dessa posição ultra-individualista, minando a unidade espiritual da Idade Média, decorreriam inúmeras conseqüências.

Tem sido estudada a influência exercida pela teologia de Calvino, com a idéia da predestinação, na formação da mentalidade capitalista (cf. *Capitalismo, Socialismo e Comunismo,* do autor destas linhas, primeira parte, n. 2). Igualmente pode apontar-se no protestantismo um dos elementos que contribuíram para a formação do absolutismo monárquico ("monarquias de direito divino"), do

liberalismo (Rousseau) e do socialismo (primeiras manifestações da "luta de classes" e do comunismo moderno, na revolta dos camponeses, promovida pelos anabatistas Storck e Münzer).

A ambição dos príncipes alemães, desejosos de confiscar os bens da Igreja, levou-os a ajudar Lutero e seus discípulos, aderindo às suas pregações. Com o correr dos tempos, depois das guerras de religião, o panorama europeu transformou-se completamente. Ao ser concluída a paz de Augsburgo firmava-se o princípio *cuius regio eius religio*, selando-se, assim, o destino da Europa na divisão da cristandade de outrora. Destruía-se o universalismo medieval em seguida à Guerra dos 30 Anos, quando os tratados de Westfália vinham dividir a Europa num "pluriverso" de Estados soberanos a se defrontarem sem mais reconhecer a autoridade suprema do Pontífice romano, antes o árbitro entre os príncipes cristãos.

Cumpre destacar o papel de Portugal e da Espanha nas lutas religiosas do tempo, e também na crise da Renascença. Carlos V fora o campeão da catolicidade em face dos príncipes protestantes. Seu filho, Felipe II, continuou a sua obra no interior dos seus reinos, ao mesmo tempo em que os teólogos hispânicos se destacavam no Concílio de Trento. O protestantismo não conseguia penetrar nas duas nações ibéricas. Por sua vez, a Renascença não havia produzido, nem na Espanha nem em Portugal, as conseqüências que suscitou alhures. Longe de se levarem pelo naturalismo pagão e pelo furor anti-medieval, os pensadores e escritores destes dois países, realçando entre eles os mestres

de Salamanca e Coimbra, renovavam a Filosofia tomista e se inspiravam na mística tradicional (donde a "idade de prata" da escolástica, o florescimento da literatura ascética e mística na época de Santa Teresa e de São João da Cruz, a pintura de Greco e Murillo). A diferença entre o espanhol Vives e o flamengo Erasmo pinta bem o que foi o contraste entre a Renascença cristã hispânica e a Renascença pagã européia. Assim como a oposição entre Vitória, fundador do novo Direito das Gentes em Salamanca, e o holandês Grócio, iniciador da corrente que deu origem à escola racionalista do *ius naturae et gentium,* bem mostra o mesmo contraste entre dois tipos de cultura.

Sendo Portugal e Espanha as grandes potências do tempo, que se entregaram à tarefa das navegações e dos descobrimentos, coube-lhes "dilatar a Fé e o Império" (Camões), daí resultando que, enquanto na Europa, por conseqüência do protestantismo, os horizontes da cristandade medieval se retraíam, eram os mesmos largamente ampliados no Novo Mundo, a cujas nações se assegurava, assim, a unidade católica (exceção feita da colonização inglesa ao norte da América).

5. O APARECIMENTO DO ESTADO MODERNO

Desconhecida nos tempos medievais, e plenamente realizada na ordem internacional após os tratados de Westfália, a concepção moderna de Estado desponta na época de Maquiavel, exata-

mente quando o autor de *O Príncipe* emprega pela primeira vez a palavra "Estado" para significar a sociedade política organizada.

Maquiavel usa da expressão *stato*, dizendo que todos os estados que conhecemos ou são repúblicas ou principados (monarquias). Antes dele, a palavra *status* significava a condição jurídica da pessoa (no direito romano: *status libertatis, status familiae, status civitatis*), ou então uma categoria ou classe social (clero, nobreza e povo, os três estados).

Os acontecimentos históricos que assinalam a transição da Idade Média para os tempos modernos fazem-nos compreender, pelos seus efeitos na ordem política, como surgiu o Estado em sua modalidade atual.

Além da Renascença e do protestantismo, cumpre mencionar os descobrimentos marítimos e as grandes invenções.

Os descobrimentos, fazendo afluir para o domínio da Coroa o produto das minas da América, davam ao poder político a base econômica que antes lhe faltava. E as armas de fogo, possibilitadas pela utilização da pólvora, traziam-lhe o amparo da força militar, ao mesmo tempo em que representavam um golpe no feudalismo, deixando os castelos feudais de ser as cidadelas inexpugnáveis que eram até então.

Favorecido por tais circunstâncias, o poder real acelerava a marcha para o absolutismo e a centralização, o que não se deu, evidentemente, de um momento para outro, mas através de uma lenta

transformação, a partir dos últimos séculos das monarquias medievais. Assim é que Frederico II, de Suábia, no reino da Sicília, era já em pleno século XIII, no dizer de Burckhardt, "o primeiro homem moderno que subiu a um trono". Na França, Luís XI afirma vigorosamente a sua autoridade ao vencer Carlos, o Temerário, duque de Borgonha. E quanto ao plano das idéias, a desagregação do pensamento escolástico se manifesta também na Filosofia política, sendo bastante significativa, neste sentido, a teoria do Estado de Marsílio de Pádua, em quem podemos ver um precursor do moderno totalitarismo (século XIV).

Os reinos europeus, os domínios da Ordem Teutônica, os senhorios italianos foram, aos poucos, sofrendo transformações que os conduziram a uma nova estrutura, desconhecida nos tempos medievais. Assim veio-se constituindo o Estado moderno, ou simplesmente o Estado, segundo os autores que negam tal caráter às formações políticas precedentes. Com efeito, durante a Idade Média, bem outro era o aspecto da sociedade política, dada a fragmentação da soberania e a extrema descentralização das funções do poder.

No dizer de Ayala, "a partir do Renascimento, aquele processo integrador da monarquia medieval, que desde o século X víamos vacilar e contradizer-se, se encaminha resolutamente, não encontra mais obstáculos ao seu ímpeto avassalador e culmina na centralização administrativa de um Estado abstrato, cujas etapas, após a monarquia absoluta, serão a Revolução Francesa, Napoleão e os regimes que se seguem até hoje" (F. Ayala, *Introducción a las Ciencias Sociales*, págs. 201-202).

6. O PODER ABSOLUTO E A CENTRALIZAÇÃO

Os característicos do poder político na antigüidade reaparecem na época das monarquias absolutas, em virtude das influências e circunstâncias já apontadas. Vemos, assim, novamente o absolutismo e a centralização, bem como a atribuição ao monarca de funções na ordem espiritual e religiosa. A interferência do poder civil nos negócios internos da Igreja começou a se manifestar, e na Inglaterra, a partir de Henrique VIII, o monarca se tornava o chefe da Igreja anglicana.

Acrescente-se a teoria carismática do poder político, fundamentando ideologicamente as monarquias de direito divino (Jaime I da Inglaterra, refutado pelos jesuítas Suárez e São Roberto Belarmino).

Um nome a guardar, depois do de Maquiavel, é o de Bodin, que formulou o novo conceito de soberania (século XVI). Na sua obra *Os Seis Livros da República,* compara o Estado a um navio que se converte em matéria informe quando perde os seus principais elementos, entre os quais o que lhe dá a unidade, isto é, a soberania ou *summa potestas*. Estamos longe das soberanias parceladas da época feudal. "A república sem poder soberano que una a todos os seus membros e partes, e todos os lares e colégios num só corpo, não é república". Diz ainda: "É preciso que os soberanos não estejam de modo algum sujeitos às ordens de outros e que possam dar leis aos súditos e derrogar ou anular

as leis inúteis para fazer outras... Por isso diz a lei (direito romano) que o príncipe está livre do poder das leis". Eis o princípio do absolutismo: *Princeps a legibus solutus.*

Mais avançado nas suas concepções absolutistas é o inglês Hobbes, autor do *De Cive* e do famoso *Leviathan* (século XVII). Trata-se de uma concepção mecanicista, prefigurando o Estado totalitário. Bodin, formado na tradição romanista, considerava ainda a sociedade política nos elementos que a integram desde a família a outras comunidades. A idéia do homem isolado ou solto, perante o Estado, lhe era estranha. Esta idéia, que triunfará nas democracias liberais depois da Revolução de 1789, já se encontra na teoria do Estado de Hobbes, para quem o Estado é uma aglutinação mecânica de indivíduos, de que resulta uma colossal e poderosíssima estrutura, a abranger todas as atividades do corpo social. Hobbes antecipa-se a posteriores desenvolvimentos das idéias políticas, caindo num naturalismo resultante da transformação ideológica preparada pela Renascença. Desta forma, dá à monarquia absoluta uma fundamentação que contrasta com a teoria carismática protestante. Para Hobbes, o Estado é um fato oriundo das condições do homem, sem que estas condições obedeçam a uma ordem natural estabelecida por um plano divino. No "estado de natureza", por ele imaginado, os homens seriam absolutamente livres, mas vivendo em luta perpétua (*homo homini lupus*). Para não continuarem expostos aos riscos dessa liberdade, eles se unem, através de um contrato, formando o Estado e esta-

belecendo o poder político. Toda esta fundamentação, de uma outra forma, será dada mais tarde por Rousseau à democracia.

Como nota Marcel de la Bigne de Villeneuve (*Traité général de l'État*, vol. I, pág. 154), o século XVII — época das monarquias absolutas — é uma confluência da tradição teológica da Idade Média, da tendência jurídica dos legistas imbuídos de direito romano bizantino e das idéias individualistas da Renascença (naturalismo político), sem falar, ainda, na contribuição protestante.

O elemento teológico fornece temas para as declamações grandiloqüentes, ao estilo de Bossuet, mas aos poucos se vai esvaziando do seu conteúdo real, salvo na Espanha e em Portugal, mais fiéis à linha da tradição. O elemento romano significa a soberania deferida ao príncipe, e nisto se servem também os juristas de remanescentes idéias e instituições do feudalismo (o príncipe torna-se suserano universal, verdadeiro proprietário dos bens dos seus súditos, possuindo estes apenas o domínio útil de tais bens, donde o Estado patrimonial).

No século XVIII, o absolutismo reveste outra modalidade: o despotismo esclarecido. Começam, então, a circular as idéias dos filósofos racionalistas, inimigos da tradição católica, e que, sobretudo na França, com Voltaire e os Enciclopedistas, acabam por desferir violentos ataques à Igreja, preparando a revolução. Esta corrente de idéias procedia em grande parte da Alemanha (*Aufklärung*), espalhando-se através de organizações secretas. Da seita dos "iluminados" da Baviera (*Weishaupt*) até à Enciclopédia francesa, toda uma revolução

intelectual ganhava certos espíritos, abrindo caminho para a revolução política. Os chamados "filósofos", adeptos do iluminismo, entravam em contato com os nobres do tempo e mesmo com os reis, insuflando as idéias revolucionárias que tinham apoio dos príncipes, sem que estes se dessem conta de que estavam preparando a sua própria ruína. Freqüentavam os salões da aristocracia e queriam fazer do monarca um instrumento para a renovação da sociedade, arrancando-a às trevas do que chamavam o "obscurantismo", e forçando o povo a aceitar o "progresso das luzes e da civilização". Assim surgiram os "déspotas esclarecidos", como Frederico II, da Prússia, que se correspondia com Voltaire, e outros soberanos, servidos por ministros poderosos e prepotentes, devidamente instruídos pelos filósofos (Choiseul na França, Aranda e Floridablanca na Espanha, Pombal em Portugal, Tanucci nas Duas Sicílias).

Os germes da revolução instilavam-se, assim, nas camadas dirigentes. Preparada pelas "sociedades de pensamento" e pelas lojas maçônicas, a Revolução vinha do alto para baixo, e da corte e dos salões da aristocracia desceria, depois, para a rua e a praça pública.

Por tudo isso, e porque a centralização do poder peculiar ao antigo regime se acentuou ainda mais depois de 1789 (fase napoleônica e Estado liberal), Tocqueville, Taine, Albert Sorel e outros historiadores de vulto têm mostrado no seio das monarquias absolutas a origem da revolução.

Essa centralização, desde os fins da Idade Média, era acompanhada pela decadência do regi-

me corporativo e da instituições representativas. As corporações de ofício deixavam de atuar com plena autonomia, e os agentes do poder central começavam a se fazer sentir presentes em todo o reino. Em Portugal, as cortes passavam a ser convocadas com muito menos freqüência, pois o enriquecimento do erário público — conseqüência das expedições marítimas — dispensava o monarca de solicitar subsídios àquelas assembléias. Na França, os Estados Gerais eram uma reminiscência histórica quando voltaram a se reunir por convocação de Luís XVI.

7. ORIGENS REVOLUCIONÁRIAS DO ESTADO MODERNO

Se os famosos três R — Renascença, pseudo-Reforma protestante e Revolução de 1789 — deram origem ao mundo moderno, podemos dizer que o Estado moderno proveio de três revoluções: a de 1688 na Inglaterra, a de 1776 na América do Norte e a de 1789 na França.

As duas primeiras tiveram alguns efeitos noutros países, pelo que concerne ao desenvolvimento das instituições. A última exerceu uma profunda influência ideológica, de âmbito universal, na Europa e na América.

Depois da "Revolução Gloriosa" (1688), o regime constitucional britânico, embora sempre na linha da sua continuidade histórica, sofreu algumas modificações, que deram ao sistema parlamentar a feição com que, no decurso do século XIX, passou a servir de modelo para outros povos.

Por sua vez, o movimento de independência das colônias inglesas ao norte do continente americano não foi propriamente uma revolução, no sentido de uma alteração violenta das instituições. Aquelas colônias, separando-se da Metrópole, vieram a constituir primeiro uma confederação e, depois, os Estados Unidos da América, um Estado de forma federal. Resultou este da Constituição de 1787, a primeira constituição escrita dos tempos modernos. Fundamentando-se no direito histórico (assim as primeiras constituições dos estados haviam-se inspirado nas antigas "cartas de colonização"), o federalismo americano, bem como o presidencialismo, a divisão de poderes e o princípio da independência do Poder Judiciário, guarda da constituição, teriam uma grande ressonância no Direito Público do século XIX.

Quanto à Revolução de 1789, foi de todas elas a verdadeira revolução, importando uma substituição total das instituições, o aparecimento de coisas novas, com a destruição das antigas, fazendo-se uma "tábua rasa" do passado e das tradições, para se instaurar uma ordem jurídico-política fundada nos princípios abstratos do liberalismo. Esta ideologia foi, então, propagada pelo resto do mundo, mediante uma rede de sociedades secretas que contribuíam decisivamente para a formação das minorias dirigentes.

Dessa ideologia faziam parte, entre outras, as concepções de Montesquieu sobre a separação de poderes, e as de Rousseau sobre o estado de natureza, o contrato social e a soberania do povo.

"Ó homem!" — escrevia Rousseau — "de qualquer país que tu sejas, eis a tua história tal como eu a penso ter lido no livro da natureza, que nunca mente...". A esse abstracionismo político, Joseph de Maistre, em suas críticas realistas da Revolução Francesa, opunha estas considerações: "A Constituição de 1795, como as precedentes, é feita para o *homem*. Ora, o *homem* não existe no mundo. Eu vi, na minha vida, franceses, italianos, russos, etc.; sei mesmo, graças a Montesquieu, que se pode ser persa; mas quanto ao *homem*, eu declaro nunca o ter encontrado em minha vida; se ele existe, é sem eu o saber".

Daí resultou a concepção individualista da sociedade política — a sociedade como soma de indivíduos em face do poder do Estado — que entrou a prevalecer nas democracias liberais.

Por outro lado, a teoria de Rousseau servia de base ao absolutismo democrático, erigindo-se a "vontade geral" em criadora do direito e fonte última da autoridade. Transferia-se, assim, o poder absoluto do rei para o povo (o mesmo princípio: "o que agrada ao príncipe tem força de lei", colocando-se agora o povo no lugar do príncipe).

8. DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO TOTALITÁRIO

Esse absolutismo da vontade do povo conduz, naturalmente, ao totalitarismo. Aliás, nas páginas do seu *Contrato Social*, Rousseau dizia que, por um tal contrato, os homens se entregam total-

mente à coletividade, com todas as suas pessoas e os seus bens. E uma primeira manifestação de totalitarismo foi o jacobinismo revolucionário na França de 1789.

Além disso, reduzida a sociedade política a uma soma de indivíduos, o poder do Estado torna-se o único a organizá-la e dirigi-la, na ausência das autoridades sociais que podem limitar aquele poder e permitem uma ampla descentralização das suas funções. Assim, construído sobre a "massa informe" em que se transforma o agregado de indivíduos soltos, o Estado passa a encobrir com suas malhas todo o organismo social (ver cap. II e cap. XI, n. 2).

A monarquia centralizadora de Luís XIV e de outros monarcas absolutos torna-se uma pequena miniatura diante da centralização efetuada nos imensos mecanismos burocráticos da democracia moderna.

Esta página do historiador Pierre Gaxotte é, a propósito, bem significativa: "A autoridade aparece-nos hoje sob a figura dum funcionário por trás duma grade de ferro e investido dos mais amplos direitos, incluindo o de nos transformar em militares ou de nos mandar apanhar tijolos no mais aceso duma revolta ou estilhaços de aço nos campos duma batalha.

"Este personagem é eterno, imutável, idêntico a si mesmo, duma extremidade à outra do território. Na planície ou na montanha, na Ilha de França ou na Lorena, ele aplica os mesmos regulamentos e recebe os mesmos impostos. É todo poderoso, porque a sua espécie é numerosa, porque toda

a gente tem necessidade dele, porque os seus decretos são apoiados por uma polícia ativa, por uma magistratura dócil e por numerosos regimentos.

"Recenseia, regista e espiona. Conhece os nossos rendimentos e inventaria-nos as heranças. Sabe se possuímos um piano, um automóvel, um cão ou uma bicicleta. Instrui os nossos filhos e fixa-nos o preço do pão. Fabrica-nos o fósforo e vende-nos o tabaco que fumamos. É industrial, armador, comerciante e médico. Tem arquivos, florestas, estradas de ferro, hospitais e o monopólio dos telefones. Monopoliza a caridade. Se pertencemos ao sexo masculino, manda-nos comparecer na sua frente, pesa-nos, mede-nos, examina-nos o funcionamento do coração, dos pulmões e do fígado. Não podemos dar um passo ou fazer um gesto sem que ele tenha conhecimento disso e encontre pretexto para intervir. Um milhão de franceses, pelo menos, está ao seu serviço, dois ou três milhões são subsidiados por ele e outros aspiram a sê-lo. Toda a gente resmunga, mas obedece; e, quando um dos seus agentes é maltrado por um cidadão descontente, não há senão uma voz para anatematizar esta audácia e pedir prisões e juízes para tal sacrilégio.

"Esta concepção dum governo burocrático servido por um exército de funcionários e que promulga, para uma Nação de administrados, uma legislação única é, talvez, o que há de mais estranho no antigo regime. Os maiores reformadores, os mais fervorosos defensores da unidade, não podiam sequer imaginar semelhante uniformidade e igual docilidade.

"Por meio de decretos, Napoleão construiu o seu edifício novo sobre um solo nivelado. Por tentativas, a monarquia tinha reunido à Coroa antigas províncias que possuíam cada uma a sua organização e os seus costumes. O reino é *uno* pela pessoa do soberano e *múltiplo* pelas suas instituições" (Pierre Gaxotte, *A Revolução Francesa,* trad. portuguesa, págs. 12-13).

Esta multiplicidade cedeu à unidade totalitária, e o Estado liberal preparou o caminho para se chegar a um tal resultado.

Como diz magistralmente Marcel de Corte, desde o século XVIII as sociedades naturais foram sendo paulatinamente destruídas em benefício de um "ser politicamente inexistente": o indivíduo, "reduzido à sua condição de razão pura e de boa vontade sem objeto" ("o homem naturalmente bom", de Rousseau, a "autonomia da vontade", de Kant).

Dado que as sociedades políticas concretamente são formadas pelos grupos, uma sociedade de massas ou só de indivíduos não passa de mera abstração. Por isso — prossegue o mesmo autor — o Estado moderno se funda sobre uma irrealidade, a "sociedade de massas", impropriamente chamada assim, porque, de fato, ela é uma "dissociedade", na qual os homens se vêem separados das comunidades naturais que constituem a sociedade política. Nesse enquadramento surge a democracia moderna, como "gigantesca sociedade anônima, com a armadura do Estado encobrindo tudo numa burocracia superfaraônica" (Marcel de Corte,

"L'Éducation politique", comunicação apresentada ao Congresso de Lausanne sobre *Política e Lei Natural,* promovido pelo Ofício Internacional de Formação Cívica e de Ação Doutrinária segundo o Direito Natural e Cristão, abril de 1967).

À primeira vista pode parecer que o Estado liberal se opunha à centralização e que a Revolução de 1789, feita contra o absolutismo monárquico, vinha instaurar um regime de plenas garantias aos direitos e liberdades dos cidadãos. Mas os textos das constituições e das declarações de direitos do homem proclamavam uma liberdade abstrata, tendo em vista um cidadão igualmente abstrato, o indivíduo fora dos quadros sociais em que vive concretamente, enquanto as liberdades reais e históricas iam perecendo.

É verdade que o liberalismo — aplicando as doutrinas do *laissez faire, laissez passer* (liberdade de concorrência e de trabalho) — reduzia as funções do Estado à tutela dos direitos e manutenção da ordem (Estado-polícia). Mas isso não impediu a progressiva transformação deste no Estado-providência do socialismo, pois a supressão das autoridades sociais e dos corpos intermediários fazia da autoridade do Estado a única a poder resolver os problemas suscitados pela crise econômica oriunda daquele mesmo liberalismo. Daí um intervencionismo crescente, que assinala a passagem da liberal-democracia para a social-democracia, e desta para os regimes totalitários.

Desviando-se dos princípios da ordem natural, as sociedades modernas escorregam, ao sabor das ideologias, por uma rampa ensaboada, que nada

consegue deter, e cujo termo final, em nossos dias, está sendo a tecnocracia totalitária. São as sociedades massificadas, nas quais o indivíduo, tão exaltado a princípio, é desprezado e reduzido a uma unidade anônima. Só a restauração da ordem natural, concretizada no desenvolvimento histórico peculiar a cada povo, poderá reconduzir as sociedades a dimensões verdadeiramente humanas.

BIBLIOGRAFIA

(livros indicados pelo autor para o desenvolvimento da matéria)

ARISTÓTELES, *Política.*

AYALA, Francisco, *Introducción a las Ciencias Sociales,* Ed. Aguilar, Madrid.

AZAMBUJA, Darcy, *Teoria Geral do Estado,* Livraria do Globo, Porto Alegre.

BERTRAND, Jean, *Principes de Vie Politique,* Nouvelles Éditions Latines, Paris.

BRÈTHE DE LA GRESSAYE, *Le Syndicalisme, l'Organization Professionnelle et l'État,* R. Sirey.

BRÈTHE DE LA GRESSAYE-LABORDE LACOSTE, *Introduction Générale à l'Étude du Droit,* R. Sirey.

BRUN, Lucien, *Introduction à l'Étude du Droit,* Librairie Victor Lecoffre.

BRUNNER, Emile, *La Justicia,* trad. de L. Recaséns Siches, Universidad Nacional Autónoma de México.

BURCKHARDT, J. *La Cultura del Renacimiento en Italea,* trad. espanhola, Editorial Losada, Buenos Aires.

BURDEAU, Georges, *Traité de Science Politique,* 7 vols., Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

CATHREIN, Victor, *Philosophia Moralis,* Herder.

CHABOD, Federico, *L'Idea di Nazione,* Editori Laterza.

CLÉMENT, Marcel, *La Corporation Professionnelle,* N.E.L., Paris.

— *Le Sens de l'Histoire,* N.E.L., Paris.

COCHIN, Augustin, *Les Sociétés de Pensée et la Democratie,* Plon, Paris.

CÓDIGO DE MORAL INTERNACIONAL da União Internacional de Estudos Sociais de Malines.

CÓDIGO SOCIAL da União Internacional de Estudos Sociais de Malines.

CONGRÈS DE SION, *L'Homme Face au Totalitarisme Moderne,* Club du Livre Civique, 49 rue des Renaudes, Paris, 17, 1965.

CONGRÈS DE LAUSANNE, *Politique et Loi Naturelle,* C.L.C., 49 rue des Renaudes, Paris, 17, 1967.

— *Culture et Révolution,* C.L.C., 1969.

— *Patries, Nations, États,* C.L.C., 1970.

— *Force et Violence,* C.L.C., 1972.

— *Pluralisme et Unité,* C.L.C., 1974.

CREUZET, Michel, *Les Corps Intermédiaires,* Club du Livre Civique.

— *Le Libéralisme,* Club du Livre Civique.

DAUJAT, Jean, *Connaître le Communisme,* Fayard, Paris.

DE CORTE, Marcel, *Essai sur la Fin d'une Civilisation,* Librairie de Médicis, Paris.

— *L'Homme Contre Lui-Même,* Nouvelles Éditions Latines.

DE COULANGES, Fustel, *A Cidade Antiga,* 2 vols., trad. port., 7.ª ed., 1950, Livraria Clássica Editora, Lisboa.

DE VILLENEUVE, Marcel de la Bigne, *Traité Général de l'État,* 2 vols., R. Sirey.

— *L'Activité Étatique,* R. Sirey.

— *Principes de Sociologie Politique et de Statologie Générale,* R. Sirey.

DEL VALLE, A. Basave Fernández, *Teoría del Estado,* Editorial Jus, México.

DEL VECCHIO, Giorgio, *Teoria Geral do Estado,* Ed. Saraiva.

DELPIERRE, W. J., *Le Pouvoir,* Presses Universitaires de France.

DOCUMENTOS PONTIFÍCIOS: *Syllabus,* de Pio XI. Encíclicas *Diuturnum Illud, Humanum Genus, Immortale Dei, Libertas* e *Rerum Novarum,* de Leão XIII; *Notre Charge Apostolique,* de São Pio X; *Divini Redemptoris, Mit Brennender Sorge* e *Quadragesimo Anno,* de Pio XI; *Summi Pontificatus,* de Pio XII; *Mater et Magistra* e *Pacem in Terris,* de João XXIII; *Octogesima Adveniens,* de Paulo VI.

— *Pio XII e os Problemas do Mundo Moderno,* Ed. Melhoramentos, S. Paulo.

DONOSO CORTÉS, *Obras Completas,* Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid.

— *Textos Políticos,* Rialp, Madrid.

— *A Civilização Católica e os Erros Modernos,* Ed. Vozes, Petrópolis.

GALVÃO DE SOUSA, J. P., *Conceito e Natureza da Sociedade* Política.

— *Política e Teoria do Estado,* Ed. Saraiva.

— *Introdução à História do Direito Político Brasileiro,* Ed. Saraiva.

— *Socialismo e Corporativismo em Face da Encíclica "Mater et Magistra",* Ed. Vozes.

— *Capitalismo, Socialismo e Comunismo,* Instituto Cultural do Trabalho.

— *Raízes Históricas da Crise Política Brasileira,* Ed. Vozes.

— *A Historicidade do Direito e a Elaboração Legislativa.*

— *Da Representação Política,* Ed. Saraiva.

— *A Constituição e os Valores da Nacionalidade,* José Bushatsky Editor.

— *O Totalitarismo nas Origens da Moderna Teoria do Estado.*

— *O Estado Tecnocrático,* Ed. Saraiva.

GAMBRA, Rafael, *La Monarquía Social y Representativa,* Rialp.

— *Esso que llaman Estado,* Montejurra, Sevilha.

GARCÍA PELAYO, Manuel, *Frederico II de Suábia e o Nascimento do Estado Moderno,* Ed. da Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte.

GAXOTTE, Pierre, *A Revolução Francesa,* trad. port., Livraria Tavares Martins, Porto, 1945.

GIL ROBLES, Enrique, *Tratado de Derecho Político según los Principios de la Filosofía y el Derecho Cristianos,* Ed. Afrodisio Aguado, Madrid.

GONZAGUE DE REYNOLD, *La Démocratie en Suisse,* Éditions du Chandelier.

— *Conscience de la Suisse.*

GROPPALI, A., *Doutrina do Estado,* Ed. Saraiva.

HAYEK, F., *O Caminho da Servidão,* trad. port., Livraria do Globo, Porto Alegre.

HERMENS, F. A., *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation,* University of Notre Dame, Indiana, 1941.

— *Europe between Democracy and Anarchy,* University of Notre Dame, 1951.

JEANSELME, Paul, *La Démocratie,* N.E.L.

JOUVENEL, Bertrand de, *Du Pouvoir,* C. Bourquin, Genève.

— *De la Souveraineté,* Librairie de Médicis, Paris.

KOELLREUTER, Otto, *Staatslehre im Umriss,* Göttingen Verlagsanstalt.

KONINCK, Charles de, *De la Primauté du Bien Commun,* Éditions de l'Université de Laval.

LACERDA DE ALMEIDA, *A Igreja e o Estado,* Tip. Revista dos Tribunais, Rio de Janeiro.

LA TOUR DU PIN, *Vers un Ordre Social Chrétien,* Beauchesne, Paris.

LE FUR, Louis, *L'État Fédéral,* R. Sirey.

LEIBHOLZ, Gerhardt, *Conceptos Fundamentales de la Política y de la Teoría de la Constitución,* Instituto de Estudios Políticos, Madrid.

LÖWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución,* Ariel, Barcelona.

MACHADO PAUPÉRIO, *O Conceito Polêmico de Soberania,* Ed. Forense, Rio de Janeiro.

— *Teoria Geral do Estado,* Ed. Forense, Rio de Janeiro.

MADIRAN, Jean, *Du Principe de Totalité,* N.E.L.

MAISTRE, Joseph de, *Essai sur le Principe Générateur des Constitutions Politiques et des autres Institutions Humaines.*

— *Considérations sur la France.*

MANOILESCO, M., *O Século do Corporativismo,* Cia. Editora Nacional.

MASPÉTIOL, Roland de, *L'État et son Pouvoir, Éditions* Pedone.

— *L'État devant la Personne et la Société,* R. Sirey.

— *La Société Politique et le Droit,* Éditions Montchrestien.

MAURRAS, Charles, *Enquête sur la Monarchie.*

MEINECKE, Friedrich, *Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte,* R. Oldenbourg, München, 1957.

MESQUITA PIMENTEL, *O Liberalismo Ontem e Hoje,* Ed. Vozes.

MESSINEO, A., *La Nazione,* Edizione La Civiltà Cattolica.

OLIVEIRA VIANNA, *O Idealismo da Constituição,* Col. Brasiliana.

— *Instituições Políticas Brasileiras* (nova ed. nas Obras Completas do autor, Distribuidora Record).

OSGNIACH, Augustine J., *The Christian State,* The Bruce Publishing Company, Milwaukee.

OUSSET, Jean, *Pour qu'il Règne,* Club du Livre Civique, 49 rue des Renaudes, Paris, 17.

— *Patrie-Nation-État,* Club du Livre Civique.

— *Marxisme et Révolution,* Montalza, Paris.

— *Le Couple Liberté-Autorité,* C.L.C.

PERNOUD, R., *Lumière du Moyen Âge,* B. Grasset, Paris.

PORRUA PEREZ, Francisco, *Teoría del Estado,* Porrua S/A, México.

PRADERA, Victor, *O Novo Estado,* Edições Gama, Lisboa.

SAINT-BONNET, Blanc de, *La Legitimité.*

— *L'Infaillibilité,* Nouvelles Éditions Latines.

SAMPAY, Arturo Enrique, *Introducción à la Teoría del Estado. La Crisis del Estado de Derecho Liberal-Burgués,* Editorial Losada S/A, Buenos Aires.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Principios de Teoría Política,* Editora Nacional, Madrid.

SARDINHA, Antonio, *Teoria das Cortes Gerais,* introdução à *Memória* para a história das Cortes Gerais do Visconde de Santarém.

SHEEN, Fulton, *O Problema da Liberdade,* Livraria Agir, Rio de Janeiro.

SIMON, Yves, *Nature and Functions of Authority,* Marquette University Press.

TALMON, J. L., *The Origins of Totalitarian Democracy,* Londres, Seacker & Warburg, 1952.

— Trad. esp.: *Los Origenes de la Democracia Totalitaria,* Ediciones Aguilar, Madrid.

TAPARELLI D'AZEGLIO, *Saggio Teoretico di Diritto Naturale,* Edizione La Civiltà Cattolica.

— *Examen Critique des Principes des Gouvernements Représentatives dans la Société Moderne,* Lethielleux.

TEJADA, Francisco Elías, *La Monarquía Tradicional,* Rialp.

— *La Causa Diferenciadora de las Comunidades Políticas (Tradición, Nación, Imperio).*

— *Las Doctrinas Políticas de la Cataluña Medieval,* Aymá, Barcelona.

TOMÁS DE AQUINO, Santo, *De Regimine Principum.*

— *Preface à la Politique,* prólogo, explicação e notas de Hughes Keraly, Nouvelles Éditions Latines.

UTZ, Artur Fridolin, *Formen und grenzen des Subsidiaristätsprinzips,* F. H. Kerle, Heidelberg.

VAISSIÈRE, Jean-Marie, *Fondements de la Cité (Introduction à la Politique)*, Club du Livre Civique, 49 rue des Renaudes, Paris, 17.

VALDOUR, Jacques, *Organização Monárquica do Estado,* Ed. Reconquista, S. Paulo.

VALLET DE GOYTISOLO, Juan, *Sociedad de Masas y Derecho,* Taurus, Madrid.

— *Algo sobre Temas de Hoy,* Speiro, Madrid.

— *Ideología, Praxis y Mito de la Tecnocracia,* Montecorvo, Madrid.

— *En torno al Derecho Natural,* Organización Sala Editorial, Madrid.

VARELLES-SOMMIÈRES, *Les Principes Fondamentaux du Droit,* Cotillon-Guillaumin, Paris.

VÁRIOS, *El Bien Común,* Ediciones Universidad Católica de Chile.

VÁZQUEZ DE MELLA, *Regionalismo y Monarquía,* Rialp.

VEGAS LATAPIE, Eugenio, *Consideraciones sobre la Democracia,* Aguado, Madrid.

VEIGA DOS SANTOS, A., *Filosofia Política de Santo Tomás de Aquino,* José Bushatsky Editor.

VOEGELIN, E., *The New Science of Politics,* The University of Chicago Press, 1952.

— Trad. esp.: *Nueva Ciencia de la Política,* Rialp.

VON DER HEYDTE, F. A. Freiherr, *Die Geburtsstunde des souveränen Staates,* J. Habel, Regensburg, 1952.

WEBER, Max, *Economía y Sociedad,* Fondo de Cultura Económica.